



ADMINISTRAÇÃO

TRANSFORMAR é resultado de um processo interactivo de criação conjunta entre profissionais e peritos da região da África Austral e Oriental. Este manual foi elaborado com base na obra de Valentina Barca (Gestão de Políticas de Oxford) e contou com as contribuições de Thea Westphal e de Veronika Wodsak (OIT).

Os editores das séries do currículo TRANSFORMAR são Luca Pellerano, Luís Frota e Nuno Cunha. O processo contou com os participantes nos seminários realizados no Quênia, Zâmbia e Tanzânia que também teceram comentários e contribuições importantes. Os conteúdos do presente manual não reflectem necessariamente a posição oficial das várias organizações que apoiam a iniciativa TRANSFORMAR.

A TRANSFORMAR é um bem público. Todos os materiais da serie TRANSFORMAR, incluindo este manual, estão registados sob licença da *Creative Commons – Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International*.

Você pode:

Partilhar – Reproduzir e redistribuir o presente material sob qualquer meio ou formato

Adaptar – Derivar, transformar e usar como base (*build upon*)

Desde que respeite as seguintes condições:

Atribuir o devido crédito ao autor e indicar o *link* da licença e indicar claramente caso tenha alterado a informação contida no original.

Não comercial – Não usar este material para fins comerciais sem autorização expressa do autor.

Compartilha igual – Em caso de derivação, transformação ou usar como base, as contribuições devem ser feitas nos termos da mesma licença do material original.

Para ver uma cópia da licença visite: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>>.

Para mais informações pode entrar em contacto com equipa da iniciativa TRANSFORMAR através de: transform_socialprotection@ilo.org ou visite: <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

Proposta de forma de citação: Transform, (2017). Administration of non-contributory social protection: Delivery Systems – Manual for a Leadership and Transformation Curriculum On Building and Managing Social Protection Floors in Africa”, disponível em: <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

Versão em língua portuguesa produzida pela equipe de publicação do International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS	4			
1 INTRODUÇÃO E CRIAÇÃO DO CENÁRIO	5	4.1	Implicações para África Subsaariana	33
1.1 Componentes da administração da protecção social		4.2	Lições a aprender	34
1.2 A natureza evolutiva dos sistemas administrativos da protecção social	5		5 MECANISMOS DE RECLAMAÇÕES E RECURSOS	35
1.3 Etapas principais para o desenvolvimento de um novo sistema administrativo de protecção social		5.1	O que é um mecanismo de reclamações e recursos?	36
1.4 Capacidade de desenvolver e implementar sistemas administrativos e protecção social	6	5.2	Desafios comuns na criação de um mecanismo de reclamações e recursos	37
2 REGISTO, DETERMINAÇÃO DA ELIGIBILIDADE E INSCRIÇÃO	7	5.3	Criar um mecanismo de reclamações e recursos funcional	40
2.1 Registo e determinação da elegibilidade		5.4	Implicações para a África Subsaariana	42
2.2 Inscrição e determinação da estratégia de benefícios/serviços	9	5.5	Lições aprender	43
2.3 Actualização da informação para registo contínuo	10	6 GESTÃO DE CASOS E LIGAÇÕES	6 GESTÃO DE CASOS E LIGAÇÕES	44
2.4 Implicações para África Subsaariana	10	6.1	Gestão do beneficiário (caso)	44
2.5 Lições principais	10	6.2	Sistemas de ligação e referência	45
3 PAGAMENTOS	12	6.3	Principais etapas princípios na criação de um sistema de gestão de casos funcional	48
3.1 Opções de modalidades de pagamentos	13	6.4	Implicações para a África Subsaariana	49
3.1.1 Instrumentos de pagamento e o aparelho de pagamento associado	14	6.5	Lições principais	51
3.1.2 Ponto ou “canal” de pagamento	16	7 ESTABELECIMENTO, MONITORIA E APLICAÇÃO DOS CONDICIONALISMOS	7 ESTABELECIMENTO, MONITORIA E APLICAÇÃO DOS CONDICIONALISMOS	52
3.1.3 Avaliação da escolha da modalidade de pagamento	17	7.1	Transferências condicionais vs incondicionais	52
3.2 Princípios-chave para o desenvolvimento e implementação	18	7.2	Condicionalidade leve vs. condicionalidade dura	54
3.3 Sistemas de pagamento internos vs. terciarizados	19	7.3	Monitoria e observância do condicionalismo explícito	56
3.3.1 Interno	21	7.4	Condicionalismo: porquê e quando é apropriado? Considerações para África Subsaariana	57
3.3.2 Terciarizados	24	7.5	Lições principais	59
3.4 Garantir a previsibilidade dos pagamentos	25	8 DIVULGAÇÃO DO PROGRAMA E COMUNICAÇÕES	8 DIVULGAÇÃO DO PROGRAMA E COMUNICAÇÕES	60
3.5 Transferências em espécie: algumas considerações	25	8.1	Audiências externas	60
3.6 Implicações para a África Subsaariana	25	8.2	Audiências internas	61
3.7 Lições principais	27	8.3	Princípios gerais	61
4 RETIRADA E GRADUAÇÃO	27	8.4	Desenvolvimento de um plano de comunicação	63
	27	8.5	Implicações para a África Subsaariana	64
	28	8.6	Lições principais	65
	30	9 CONCLUSÕES	9 CONCLUSÕES	66
	31	BIBLIOGRAFIA	BIBLIOGRAFIA	68

LISTA DE ABREVIATURAS

TCD	Transferência Condicional de Dinheiro
COO	Coordenação
PAIFZ	Programa de Apoio em Insumos Fertilizantes da Zâmbia
PIB	Produto Interno Bruto
THD	Transferência Harmoniada de Dinheiro-
HSNP	<i>Hunger Safety Net Program</i>
DI	Documento de Identidade
OIT	Organização Internacional do Trabalho
APSIA	Avaliação de Protecção Social Inter-Agência
EMSCP	Empoderamento do Meio de Subsistência Contra Pobreza
LEG	Quadros Jurídicos
M&A	Monitoria e avaliação
SIG	Sistema de Informação de Gestão
ANGS	Autoridade Nacional de Gestão da Seca
ONGs	Organizações Não-Governamentais
COV	Crianças Órfãos e Vulneráveis
POS	Ponto de Serviço
PRSP	Programa de Rede de Segurança Produtiva
S&I	Seleção e Identificação
SASSA	Agência de Segurança Social da África do Sul
SMS	Serviço de Mensagens Curtas
PS	Protecção Social
ASS	África Subsaariana
PTID	Programa de Transferência Incondicional de Dinheiro
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
PMA	Programa Mundial de Alimentação

1

INTRODUÇÃO E CRIAÇÃO DO CENÁRIO

Independentemente do tipo de programa, a administração é a espinha dorsal de um sistema de protecção social abrangente. Ela garante a prestação de serviços de forma atempada, eficiente e eficaz, em última análise, atendendo as necessidades dos beneficiários. A administração da protecção social não contributiva envolve processos e capacidade para identificar os beneficiários e organizar, calcular e pagar benefícios de protecção social, orientados por princípios gerais.¹ Para que os programas sejam institucional e politicamente sustentáveis, devem ser administrativamente eficientes, prestar contas de forma transparente pelos recursos públicos e garantir a prestação de serviços de boa qualidade (Barrett e Kidd, 2015).

1.1 COMPONENTES DA ADMINISTRAÇÃO DA PROTECÇÃO SOCIAL

A função central das instituições de administração é de oferecer benefícios de assistência social aos beneficiários elegíveis. Este processo implica identificação e registo dos potenciais beneficiários, avaliação das suas necessidades e condições de elegibilidade e tomada de decisão de registo que determina os benefícios ou a estratégia de serviço a ser adoptada. Uma vez tomada esta decisão, pode-se iniciar o processo de pagamento, fornecimento de bens ou serviços aos beneficiários.

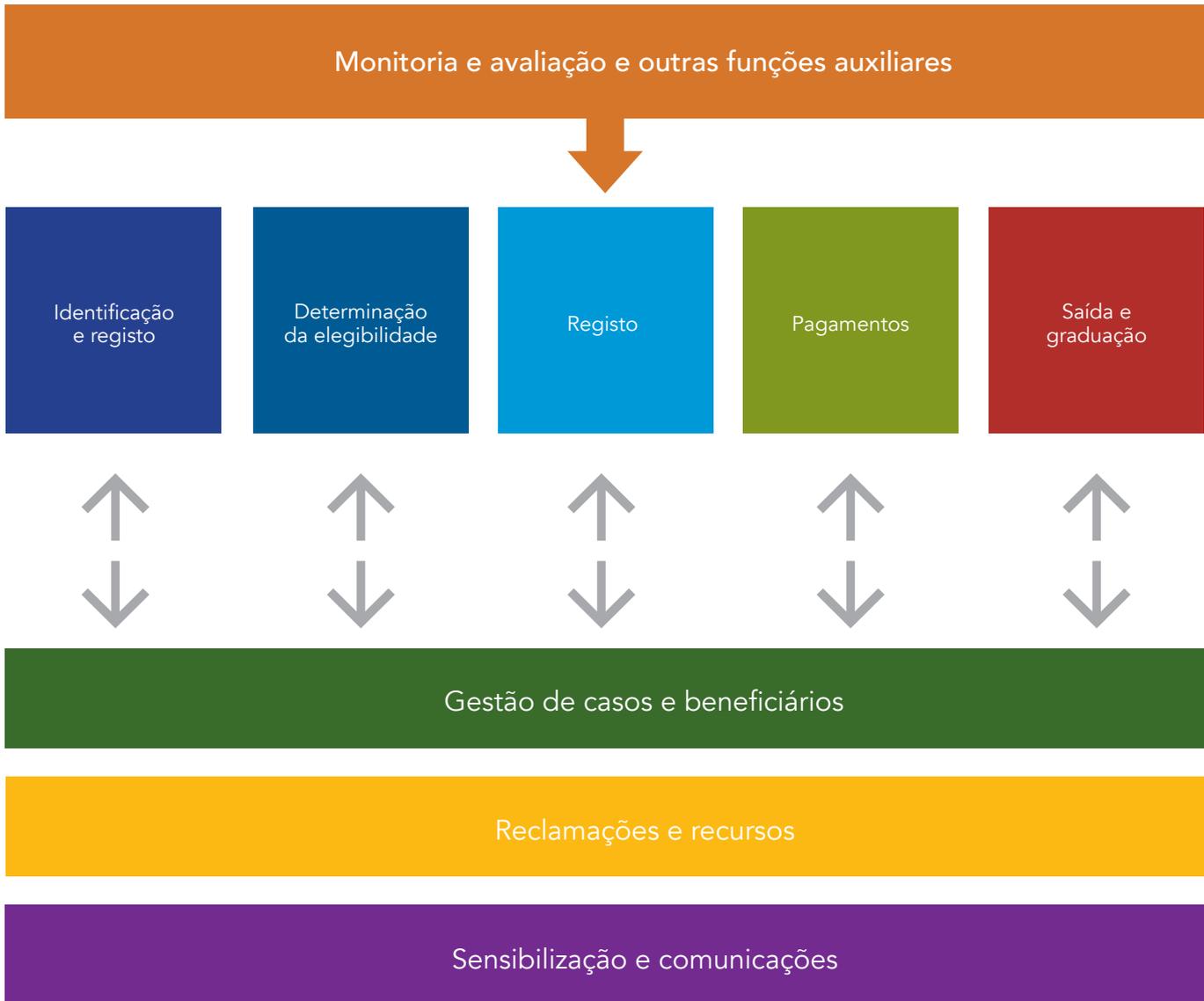
Outros sistemas administrativos também são necessários para registar reclamações e recursos e propor soluções, gerindo actividades de sensibilização necessárias (por exemplo, campanhas de comunicação) e gestão de casos dos beneficiários. Em alguns casos, isso pode incluir a gestão da retirada/graduação do programa e a observância dos condicionalismos. Note-se que estes sistemas não são menos importantes do que os principais acima listados – eles simplesmente exigem maior capacidade de administração e são muitas vezes introduzidos numa fase subsequente, uma vez que os sistemas principais funcionam normalmente (ver Secção 1.2).

Em segundo plano, uma administração sólida requer uma série de funções de apoio da gestão, que são discutidas em profundidade no Módulo M&A. Estes incluem, entre outros, um sistema sólido de M&A, um sistema que define Normas de Serviço e gere o desempenho tal como previsto, ao mesmo tempo em que impõe o planeamento estratégico; um sistema de gestão de recursos físicos e humanos (incluindo a garantia de capacitação adequada), apoiando Sistemas de Informação de Gestão (ver também Módulo SIG); Sistemas de Gestão Financeira; e outros sistemas destinados a garantir a prestação de contas.

1. OIT, 1998, p. 6.

Estas funções e “componentes” são resumidos na Figura 1 e discutidos nas secções seguintes.

Figura 1: Processos administrativos e sistemas de apoio relevantes



Fonte: Adaptado de Lindert et al (2016) e Barrett e Kidd (2015).

1.2 A NATUREZA EVOLUTIVA DOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DA PROTECÇÃO SOCIAL

Outra maneira de compreender e interpretar o quadro apresentado na Figura 1 acima é imaginar um programa de protecção social como um sistema evolutivo que pode lentamente aumentar a sua abrangência e funcionalidades ao longo do tempo. À medida que a capacidade aumenta, a pressão para a prestação de contas também aumenta e à medida que se garante financiamento mais sustentável, pode-se fazer outros investimentos a fim de aumentar a capacidade, concentrando-se num leque mais amplo de sistemas de melhoria do desempenho. Isto exige mudança de uma concepção de sistemas de administração da protecção social baseada em silos (onde funções diferentes podem ser exercidas por diferentes organizações ou níveis de governo separados, por exemplo) para apreciar interligações entre funções e departamentos, assumindo o desempenho geral do programa como uma obrigação/responsabilidade conjunta. Também requer o reconhecimento de que os sistemas de protecção social exigem planificação e visão a longo prazo, incluindo adaptação contínua. Em última análise, os programas maduros, muitas vezes, investem em sistemas que podem ajudá-los a se integrar mais com outras iniciativas nos sectores de protecção social e de política social (vide também Secção 2.3 do Módulo SIG).



- Em alguns países da África Subsaariana, esta evolução se reflecte através da testagem de soluções administrativas com pequenos programas-piloto. Este foi o caso no Quênia, na Zâmbia e no Malawi, por exemplo. Nestes casos, ao conceber um programa nacional é importante notar que algumas das soluções que se aplicam a um programa-piloto podem precisar ser reanalisadas. Um exemplo disso é o relaxamento dos condicionalismos na expansão do subsídio de apoio à criança da África do Sul.
- Em vários outros países da região, os programas emblemáticos de protecção social têm sido implementados em grande escala (por exemplo, a nível nacional) desde o início (nos casos de Zanzibar, Moçambique, Lesoto, Namíbia e Senegal). Nestes casos, as funções e sistemas administrativos são refinados ao longo do tempo – com programas emblemáticos atingindo níveis crescentes de maturidade e “complexidade” por exemplo, foram executados em grande escala, desde o início, em Zanzibar, Moçambique, Lesoto, Namíbia e Senegal. Nestes casos, as funções e sistemas administrativos são aperfeiçoados ao longo do tempo – com programas emblemáticos a atingir níveis crescentes de maturidade e de “complexidade” (por exemplo, no domínio dos sistemas de pagamento).

1.3 ETAPAS PRINCIPAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DE UM NOVO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE PROTECÇÃO SOCIAL

As etapas envolvidas no desenvolvimento e implementação de novos sistemas e funções administrativas variam, mas geralmente seguem o fluxo visualizado na Figura 2, em três etapas principais:

- **Preparação** – Avaliação da capacidade e da prática existente para definir principais lacunas/necessidades e compreender a viabilidade de diferentes opções de implementação. Isto pode ser feito através de:
 - **Avaliação da capacidade** – Avaliação das lacunas e das oportunidades de três aspectos fundamentais da capacidade de desempenho – ao nível institucional, organizacional e individual. A avaliação deve abranger recursos humanos, sistemas administrativos (por exemplo, SIG), capacidade tecnológica e estrutura institucional e organizacional.
 - **Avaliação das necessidades** – Determinação sistemática, priorizando as necessidades, fundadas em análises locais (por exemplo, análise de dados, entrevistas/questionários, etc.).
 - **Estudo de viabilidade** – Avaliar a viabilidade prática das opções de implementação sugeridas (em termos de estrutura institucional e organizacional, exigência de capacidade, recursos necessários, etc.).
- **Desenho** – Criação de uma equipa de trabalho (por exemplo, Unidade de Gestão do Projecto) que impulsiona o esforço e é responsável por:
 - Definir a estratégia/plano global. Definir a visão e como esta apoia o plano de desenvolvimento nacional ou a estratégia de redução da pobreza, de preferência recebendo aprovação e apoio legal (vide também o Módulo LEG e Módulo COO).
 - Desenvolver um plano de implementação com orçamento e cronograma, pelo qual serão prestadas contas.
 - Assegurar a definição das práticas padrão e das Normas de serviço (veja também a Secção 2 no Módulo M&A).
 - Garantir a formalização funções e responsabilidades (por exemplo, nas descrições de tarefas).
 - Assegurar o desenvolvimento de materiais de apoio, principalmente os manuais operacionais (ver Quadro 1) descrevendo procedimento padrão e recomendado.
 - Assegurar que os funcionários sejam suficientemente treinados e estejam cientes das futuras mudanças.
- **Implementação** – Testagem, revisão e implementação do novo sistema, garantindo que a monitoria em curso se enquadre na melhoria contínua e que existam sistemas de responsabilização mais amplos (ver Módulo M&A).

Quadro 1: Manuais operacionais, a espinha dorsal de uma administração de protecção social

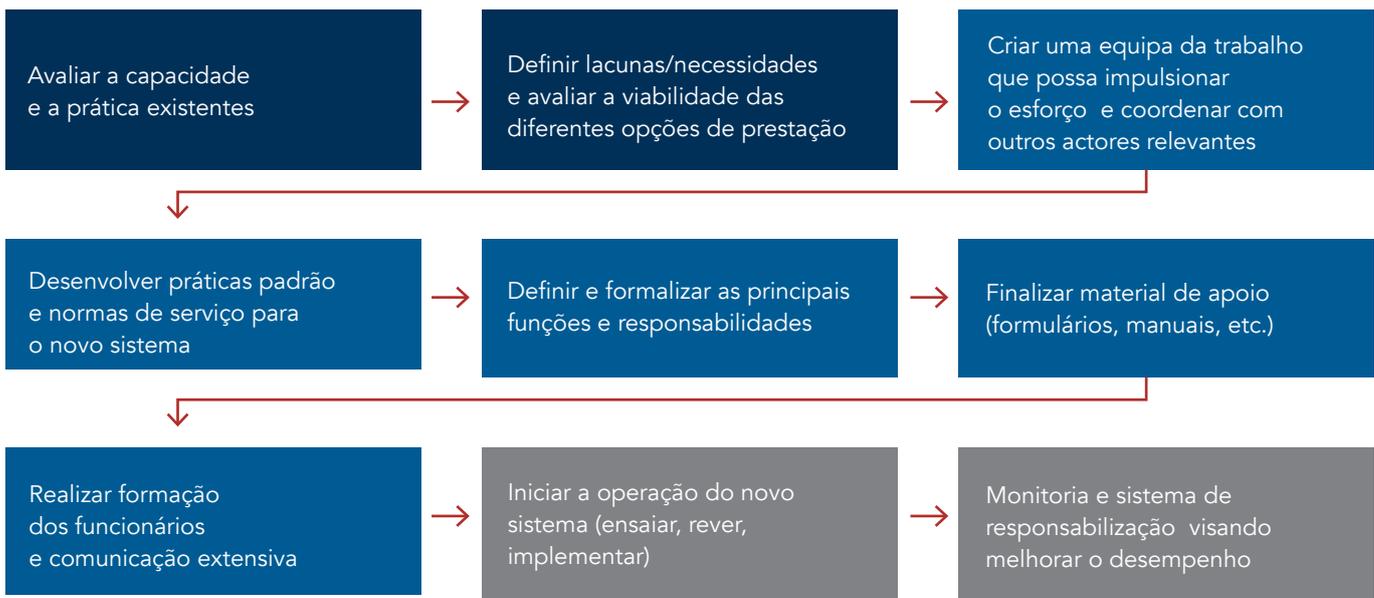
Os manuais operacionais para programas de protecção social são a espinha dorsal da administração dos programas e os fundamentos para uma prestação de contas eficaz dentro dos programas, mesmo assim, poucos países investem recursos suficientes para garantir que respondam às necessidades existentes. A melhor prática dita a necessidade para:

- Uma descrição minuciosa dos processos e formas, manuais, ferramentas a serem utilizadas para implementação.
- Uma visão geral da estrutura organizacional global e dos arranjos institucionais subjacentes.
- Identificação clara de actores responsáveis em todos os níveis, seus papéis e tarefas.
- Definição dos cronogramas de actividades (de preferência em relação às Normas de Serviço acordadas – (ver Secção 2 no Módulo M&A).
- Linguagem clara e simples e um formato facilmente pesquisável.
- Actualização contínua e recirculação, a qualquer altura os processos/procedimentos principais são alterados.
- Divulgação pró-activa junto de todos os actores relevantes, incluindo as partes interessadas, directa ou indirectamente, envolvidas na direcção, gestão, implementação e monitoria do programa e consultores/empregados externos que devem ter conhecimentos das operações do programa.

Dois bons exemplos de manuais operacionais abrangentes provêm das directrizes para a Implementação do programa SAGE do Uganda e do manual de operações do HSNP II do Quénia. Contrariamente, este descreve extensivamente as etapas práticas que devem ser tomadas para implementar o programa – incluindo um foco sobre todos os elementos constituintes discutidos na Secção 1.1. Eles actuam como “referência primária ou directriz para os parceiros de implementação para fazerem operações eficazes, oportunas e transparentes”.

Fonte: Autores.

Figura 2: Principais etapas para o desenvolvimento e implementação de novos sistemas administrativos de protecção social



Fonte: Autores.



1.4 CAPACIDADE DE DESENVOLVER E IMPLEMENTAR SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DE PROTECÇÃO SOCIAL

A capacidade de desenvolver e implementar sistemas administrativos eficazes varia muito em toda a região – conforme discutido amplamente numa publicação recente do Banco Mundial, “*The Cash Dividend: The Rise of Cash Transfer Programs in Africa Sub-Saharan*” ou seja “O Dividendo do dinheiro: O surgimento de programas de transferência de dinheiro na África Subsaariana” (2012). Em última análise, a principal divisão está entre os países de rendimento médio alto (por exemplo, África do Sul, Maurícias, Namíbia, etc.) que nos últimos 30 anos investiram consideravelmente na protecção social, adoptando uma abordagem baseada em direitos e enfrentando proactivamente riscos a longo prazo, e os países de rendimento inferior e mais “frágeis”, onde o foco até o momento vem sendo de reagir a crises depois da exposição.² Em muitos países, os ministérios responsáveis pela protecção social “têm sido fracos, tanto politicamente como tecnicamente”, um problema que se reflecte em “alocações do orçamento: os gastos em protecção social geralmente têm sido de cerca de 0,1% do produto interno bruto (PIB)”, enquanto para a África do Norte e o Médio Oriente “o número atinge aproximadamente 5,7% do PIB (Charity e Moore, 2012).

Esta imagem agora está a alterar-se, havendo uma série cada vez maior de países que expandem o âmbito e a integração de seu sistema de protecção social e, desta forma, pode-se tirar uma série de lições importantes com implicações para o desenvolvimento e implementação de sistemas administrativos de protecção social na região:

- Assegurar a viabilidade de cada sistema implica foco na capacidade de implementar (por exemplo, recursos humanos) e para funcionar (por exemplo, aferição do custo e sustentabilidade financeira).
- Promover diálogo e coordenação intra-ministerial (central-local) e interministerial (entre todos os ministérios sociais) para gerar vontade política, quadros legislativos e afectação de recursos com vista a reforçar e apoiar a força de trabalho necessária.
- Garantir investimentos sólidos e em curso na capacitação e desenvolvimento da força de trabalho – incluindo recrutamento, realinhamento, treinamento, indução, orientação pelos pares, oportunidades de progressão na carreira, etc.
- Fornecer à força de trabalho da linha de frente as ferramentas e os recursos que eles precisam para desempenhar as suas funções ao máximo de suas capacidades, particularmente nos meios rurais com poucos recursos (por exemplo, veículos e combustível, escritórios, computadores, impressoras, copiadoras, telefones ou cartões de telefone, etc.).
- Assegurar que a administração de assistência não contributiva (por exemplo, transferências de dinheiro) não tenha impacto negativo na capacidade e no tempo dos funcionários para exercerem outras funções de bem-estar e desenvolvimento social. Isto é particularmente preocupante a nível sub-nacional, onde os trabalhadores no terreno muitas vezes assumem grande parte do fardo da administração do dia-a-dia.
- Desenvolver um sistema de avaliação de desempenho que está vinculado a padrões de serviço claros (traduzidos em descrições de tarefas realistas com expectativas e prazos claros) e que seja monitorado de forma honesta, recompensando o alto desempenho e aprendendo com o desempenho negativo (cultura de não atribuir culpas).
- Explorar o potencial de capitalizar as estruturas governamentais existentes, os recursos comunitários e as redes de ONGs – gerindo em simultâneo os riscos que isso envolve. Por exemplo, a participação da comunidade pode ser essencial para garantir a sustentabilidade e o sucesso (por exemplo, conhecimento local) na administração, mas demasiada dependência de estruturas tradicionais, voluntários e para-profissionais pode resultar em tendências políticas e desempenho de qualidade inferior. Em última análise, a visão de longo prazo deve ter como fim a prestação de serviços estatutários incorporados na administração pública, de modo a garantir o acesso baseado em direitos a protecção social e plena prestação de contas.

Em última análise, é importante que os países ampliem o âmbito e a escala de cada sistema administrativo à medida que a capacidade cresce cada vez mais, adoptando uma visão de longo prazo e uma abordagem modular (nem todos os sistemas precisam de operar em pleno a partir do início).

2. Niño-Zarazúa et all (2010), distinguir também entre o que chamam o “Modelo da África Austral” e o “Modelo da África Média”.

2

REGISTO, DETERMINAÇÃO DA ELIGIBILIDADE E INSCRIÇÃO

2.1 REGISTO E DETERMINAÇÃO DA ELIGIBILIDADE

Um problema crítico enfrentado por todos os países que desenvolvem sistemas de protecção social é como registar e seleccionar beneficiários. Nenhum país já conseguiu efectivamente cobrir todos os que precisam de transferências durante a fase inicial do desenvolvimento dos seus sistemas de protecção social – embora o objectivo final seja de desenvolver um sistema estatutário baseado em direitos. Este tópico é tratado em profundidade dentro do Módulo S&I e Módulo SIG deste curso de formação.

Especificamente, a secção mais relevante no Módulo S&I é a Secção 4 sobre 'Implementação do processo de selecção em programas de protecção social'. Nesta secção, há uma discussão que se desenrola sobre a forma como – além da abordagem escolhida para seleccionar os beneficiários (meios testados, universais, etc.) a implementação do processo de registo e determinação da elegibilidade pode levar a erros de inclusão e exclusão. As principais questões são resumidas nos quadros 2 e 3.

Quadro 2: Principais questões de registo discutidas no Módulo S&I

- Os sistemas administrativos para o registo dos beneficiários podem enfrentar vários desafios em termos de garantir o acesso, que varia de acordo com a abordagem adoptada. Isto requer uma avaliação cuidadosa com base no contexto do país. Existem duas principais abordagens baseadas em questionários: o registo por solicitação ('Puxa') depende das famílias se dirigirem a um "gabinete local de assistência social" para se registar e solicitar benefícios (as abordagens modernas incluem o uso de aplicativos *on-line* ou aplicativos de telemóveis); registo do inquérito censitário.

('Empurra') implica uma abordagem de mão-de-obra intensiva através da qual todas as famílias numa determinada área são entrevistadas em intervalos seleccionados. Uma terceira abordagem à "recolha de dados", implementada em conjunto com uma das duas anteriores para garantir que o registo, está a ser usada cada vez mais em alguns países (por exemplo, Chile e Turquia): a integração de informação de bancos de dados existentes, incluindo – potencialmente – registo civil, registo tributário, registo de imóveis, educação e saúde.



(continuação)

- Qualquer que seja o processo adoptado para o registo, um dos principais desafios enfrentados por muitos países neste processo de mão-de-obra intensiva (seja periódico ou contínuo) é a falta de investimento na administração, incluindo a colocação de funcionários. Existe também um grande risco – que precisa de mitigação explícita – de excluir as famílias mais pobres e mais vulneráveis, pois estes são os que enfrentam as maiores barreiras de acesso (barreiras físicas, barreiras financeiras, analfabetismo, estigma, para citar alguns).
- Os processos de registo e elegibilidade exigem documentação e autenticação³ da identidade de um possível beneficiário. No entanto, a falta de documentação é generalizada no mundo em desenvolvimento devido a sistemas de registo civil ausentes ou dispersos. Estratégias para fazer face ao problema variam em todos os países, mas incluem a aceitação de identificação alternativa.

Pode-se fazer uma verificação adicional dos dados fornecidos através de um processo de supervisão aleatória ou comparando-se, manual ou electronicamente, com outros dados administrativos. O mais comum, os sistemas de registo precisam ser auditáveis, com uma clara responsabilidade pela tomada de decisões.

Fonte: Módulo S&I.

Quadro 3: Principais questões de registos discutidas no Módulo S&I

“Direccionamento” não é o termo mais apropriado. A selecção de beneficiários tem pelo menos quatro etapas: a) Determinar a população a priorizar (por exemplo, pobres, idosos, COV, etc.); b) Decidir a cobertura da população dentro dessa categoria (muitas vezes com base nos fundos disponíveis); c) Desenvolver um mecanismo de selecção que identifique as pessoas certas (mais complexo quando baseado no rendimento); d) Implementar a abordagem seleccionada (incluindo procedimentos adequados de registo e reclamações).

- As abordagens do ciclo de vida para a determinação da população prioritária são mais eficazes para combater as causas da pobreza e da insegurança. De igual modo, pode se alcançar uma maior cobertura daqueles que vivem na maior pobreza através de expansão da cobertura de programas (por exemplo, regimes universais).
- Os principais desafios para desenvolver um bom mecanismo de selecção da pobreza são os seguintes: em muitos países, há pouca diferença no bem-estar entre a maioria da população; e, as famílias sofrem choques contínuos de mudanças nos seus rendimentos.
- Por isso, identificar “pessoas pobres” exige metodologias muito mais complexas (bem como maior capacidade e recursos administrativos) do que os programas universais. As principais metodologias incluem: testes de meios, teste de segurança, determinação da população alvo baseada na comunidade, auto-alvo e testes de afluência.

Fonte: Módulo S&I.

3. Fornecer identificação responde à pergunta “quem és tu”? Fornecer autentificação responde à pergunta “és quem reivindicas ser”.



2.2 INSCRIÇÃO E DETERMINAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE BENEFÍCIOS/SERVIÇOS

O processo de inscrição formaliza a selecção dos beneficiários elegíveis. Uma vez que se tenha verificado e validado um certo pedido (ver Quadro 3) e tenham sido aplicados os critérios de elegibilidade seleccionados, os administradores do programa têm a informação que precisam para fundamentar a decisão de inscrição e a estratégia subsequente de benefícios/serviços (por exemplo, quantidade e natureza dos benefícios que os agregados familiares devem receber com base na sua situação).

Do ponto de vista administrativo, nesta fase é importante que:

- a. **Os não beneficiários sejam informados da decisão** (incluindo os motivos, na medida do possível) e os seus direitos de recorrer. Isto pode ser feito por carta, por SMS/telefone ou pessoalmente, garantindo de preferência uma prova escrita do resultado do processo.
- b. **Os beneficiários sejam informados sobre seus direitos e responsabilidades** em relação ao programa. Isto pode ser feito por carta, por SMS/telefone ou pessoalmente (garantindo uma prova escrita do resultado do processo) e, idealmente, estará vinculado a uma Carta de Direitos e Responsabilidades (ver também a Secção 2 no Módulo M&A).

Na segunda etapa, os beneficiários elegíveis podem ser exigidos a) Nomear um beneficiário alternativo; b) Fornecer mais documentação ou informação (por exemplo, escolher SENHA ou registos biométricos – ver Quadro 4, etc.). Em alguns casos, isto poderá exigir mais um exercício de recolha de dados.

Depois deste processo, os beneficiários recebem um documento para sua identificação e recepção de pagamentos. Dependendo do grau de informatização, pode consistir de um cartão de identificação do programa, com o nome e fotografia do beneficiário ou um cartão inteligente electrónico com dados biométricos, incluindo impressões digitais, gravações de voz e uma fotografia digital. Na SASSA, por exemplo, todos os beneficiários possuem cartões inteligentes electrónicos com informações biométricas.

Quadro 4: Identificação biométrica – Algumas considerações

A implementação de programas de protecção social exige a identificação (quem és tu?) e às vezes autenticação (tu és a pessoa que afirmas ser?) dos beneficiários. Em um número cada vez crescente de países em desenvolvimento (note que este não é o caso nos países de rendimento mais alto), a tecnologia biométrica é cada vez mais utilizada para este propósito, inclusive através de impressões digitais, do reconhecimento íris e facial. Entretanto, a proliferação da tecnologia biométrica suscita algumas questões quanto ao respeito dos direitos humanos, em particular no que diz respeito à protecção de dados e privacidade pessoais, não-discriminação e inclusão de grupos vulneráveis. Por exemplo, há riscos de uso indevido (estado – vigilância) ou perda dessa informação, expondo potencialmente as famílias a uma maior vulnerabilidade. De igual modo, as técnicas biométricas podem efectivamente excluir certas categorias de indivíduos – por exemplo, é difícil captar impressões digitais em pessoas muito jovens, muito idosos ou em trabalhadores manuais. É importante, porém, que o direito à privacidade da informação também esteja consagrado na declaração universal dos direitos humanos (DUDH), na convenção internacional sobre os direitos civis e políticos e na recomendação básica de protecção social da OIT, 2012 (No. 202), que pede explicitamente aos Estados que “Estabeleçam um quadro jurídico para assegurar e proteger a informação individual privada nos seus sistemas de dados de segurança social” (parágrafo 23).

Não quer isto dizer que não se deve adoptar a identificação biométrica. Simplesmente implica a necessidade de pesar cuidadosamente os prós (resolver o problema de identificação e possivelmente ajudar os cidadãos a ter acesso a uma gama mais vasta de serviços, incluindo contas bancárias) e os cós (custos e riscos elevados) dessa abordagem. Existem várias outras opções para garantir a identificação e deveriam ser avaliadas (ver Módulo SIG, Secção 4.4.1, sobre Bilhete de Identidade nacional).



(continuação)

Para os países que escolhem adoptar a identificação biométrica, é essencial que existam os quadros legais apropriados e a sua aplicação efectiva:

- Recolher apenas aqueles dados que são necessários.
- Recolher os dados com conhecimento e consentimento do sujeito (e que devem ser acessíveis a eles). Isto inclui explicar a natureza dos dados que estão a ser recolhidos, sua finalidade, com quem serão partilhados, e quem é responsável pelo seu uso seguro.
- Criar um mecanismo para responder a quaisquer queixas ou preocupações que os cidadãos ter acerca do uso dos seus dados pessoais.
- Regular claramente o acesso a estas informações e limitá-lo estritamente a trocas das informações necessárias para o funcionamento do sistema.
- Aderir aos protocolos internacionais de transferência de dados de privacidade de informação, que regulam a recolha, transferência e armazenamento de informação. As principais leis são: Convenção do conselho da Europa para protecção de indivíduos em relação ao processamento automático de dados pessoais; directrizes da Nações Unidas para regulamentação de fichas de dados pessoais informatizados; e directrizes da OECD sobre protecção da privacidade e fluxo transfronteiriço de dados pessoais. Essa prática é comum, por exemplo em todos os países da latino-americanos.
- Realizar regularmente auditoria de sistemas de informação para analisar, documentar e compreender o fluxo de dados e desenvolver estratégias de mitigação de riscos decorrentes destes fluxos.
- Utilizar padrões de segurança técnica e operacional adequadas para cada etapa de recolha, uso e transferência de dados a fim de evitar acesso não autorizado, publicação ou perda.
- Garantir que cópias de apoio e segurança se conforma com a norma ISO 27001 – uma abordagem para gestão de informação confidencial ou sensível – para que permaneça segura, confidencial e a sua integridade intacta.

Fontes: *Website de protecção social e direitos humanos; Gelb A and Clark J (2012) Revolution'; Hosein, G. and Nyst, C. (2013) CALP (2013).*

2.3 ACTUALIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO PARA REGISTO CONTÍNUO

Para que um sistema de registo seja totalmente eficaz ele deve ter como objective oferecer o seguinte:

- Inclusão dinâmica dos novos ingressos (por exemplo, migrantes, recém-nascidos, beneficiários recém-elegíveis).
- Inclusão dinâmica de indivíduos/família que em estado de choque transitório – tanto co-variante (por exemplo, calamidade natural) e idiossincrático (por exemplo, fracasso da colheita agrícola, desemprego, doença) e condições (por exemplo, gravidez).
- Exclusão dinâmica/remoção daqueles que faleceram, já não se qualificam ou retirar do programa (ver também a Secção 4 deste Módulo).



Dada a natureza da pobreza e da vulnerabilidade, qualquer sistema que usar como base uma imagem estática para identificação e selecção irá enfrentar graves desafios em prestar apoio aos mais carenciados com uma abordagem de ciclo de vida para fazer face à pobreza e vulnerabilidade.

No entanto, o registo contínuo e a reavaliação das condições dos agregados familiares é um processo de trabalho intensivo que exige investimento significativo na administração – incluindo a afectação de pessoal. A prática internacional na manutenção de dados de registo actualizados e de qualidade inclui:

- Sempre que for viável, operar um sistema de gestão de casos que apoia o registo em curso – com base numa avaliação actualizada das condições das famílias (ver detalhes na Secção 6).
- Manter o foco com vista a atingir as famílias que enfrentam as maiores barreiras de acesso através de campanhas de sensibilização explícitas (ver também a Secção 8).
- Verificar e actualizar os dados principais sempre que um beneficiário contacta os escritórios locais por qualquer razão que seja (por telefone ou pessoalmente) – por exemplo, o mesmo é feito na SASSA na África do Sul.
- Sempre que for viável (por exemplo, rede de funcionários locais) adoptar uma abordagem de recolha de dados por solicitação (ver Módulo S&I para mais detalhes e prós/contras versus outras abordagens).⁴ Comparada com abordagens impulsionadas pela oferta com base na recolha de dados periodicamente.
- Sempre que for viável, integrar o SIG do programa – e os registos integrados – com outros bancos de dados governamentais (por exemplo, Registo Civil) para garantir uma actualização constante da informação fundamental (por exemplo, actualização instantânea quando alguém morre ou é nascido) – ver Módulo SIG para mais detalhes.
- Aplicar os mesmos padrões de qualidade para re-registo como registo.

Em conclusão, ao desenvolver uma estratégia de re-registo é importante tomar em consideração quão as famílias entram e saem da pobreza, quão sensível são os sistemas de direccionamento do programa a essas mudanças, os custos de re-certificação das mudanças no contexto do país e do programa. Provavelmente a capacidade será um problema geral no contexto da África Subsaariana – as melhores práticas acima descritas exigem um quadro de pessoal treinado a nível local que possa gerir o processo de forma contínua.

2.4 IMPLICAÇÕES PARA ÁFRICA SUBSAARIANA

A Tabela na próxima página traça algumas das principais considerações em termos do contexto global na África Subsaariana (reconhecendo grandes variações em todos os países) contra as implicações do desenvolvimento e da implementação para o registo, determinação da elegibilidade e inscrição.

4. Por exemplo, é provável que os agregados familiares reportem uma mudança positiva nas suas condições de vida, levando a um potencial aumento nos erros de inclusão no decorrer do tempo.



Tabela 1: Como o contexto afecta o desenvolvimento e a implementação do registo, determinação da elegibilidade e inscrição na SSA

	ASPECTOS CONTEXTUAIS DA SSA	IMPLICAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO E DA IMPLEMENTAÇÃO PARA SISTEMAS ADMINISTRATIVOS
Perfil da pobreza	<ul style="list-style-type: none"> • Altas taxas de pobreza. • Altas lacunas de pobreza. • Pequenas diferenças entre o rendimento mais baixo/decis de consumo. • Pobreza rural⁵ (pobreza extrema concentrada desproporcionalmente nas zonas rurais). 	<ul style="list-style-type: none"> • Altos riscos de erros de exclusão. • Dificuldade de traçar uma linha clara entre pobres e não-pobres: riscos mais elevados cujos resultados não serão aceites. • Necessidade de proteger sistemas contra a captura e estigma da elite (formação, comunicações, mecanismo adequado de reclamações e recursos). • Onde os programas são massivamente conhecidos, e existe capacidade a nível local, é preferível ter sistemas por solicitação.
Perfil de vulnerabilidade	<ul style="list-style-type: none"> • Alta vulnerabilidade dos agregados familiares a doenças (especialmente no contexto da generalizada HIV), variações sazonais e emergências – incluindo conflitos. • Agregados familiares de continuidade geracional • Foco da política sobre agregados familiares incapazes de trabalhar: pessoas com deficiência, idosas, com doenças, etc. • Poucas pessoas possuem documentos de identificação formal, especialmente entre os mais pobres/mais vulneráveis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver um sistema de registo e inscrição que seja suficientemente flexível para responder à crise. • Custo elevado e necessidade de capacidade para actualizar a informação do registo justa e frequentemente (para actualização de informação sobre a população alvo). • Atentar à necessidades específicas de pessoas com deficiência/idosos e outros agregados incapazes de trabalhar (por exemplo, fraca mobilidade, etc.) durante o registo e a inscrição: distâncias curtas, sem custos, etc. • A falta de identificação formal deve ser resolvida, pesando os prós e contras das diferentes opções – incluindo o uso de biométricos.
Aspectos sociais e culturais	<ul style="list-style-type: none"> • Comunidades muito fechadas com fortes estruturas e hierarquias pré-estabelecidas. • Elevadas taxas de analfabetismo e marginalização, entre as pessoas mais pobres e vulneráveis. • Normas do género e religiosas nem sempre são progressivas. • Divisões tribais, étnicas e linguísticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir que as comunidades tenham algum papel (de preferência validação e apoio a comunicações e reclamações/recursos), enquanto se desenvolve processos visando evitar a captura pela elite. • Diversificar estratégias de divulgação para alcançar diferentes segmentos da população, incluindo atendimento a necessidades específicas e diferentes do género grupos étnicos e linguísticos. • Garantir consentimento informado para a partilha de dados.



5. As populações rurais na maioria dos países em desenvolvimento, com especial realce para África Subsaariana, dependem da agricultura para uma importante partilha dos seus rendimentos (FAO, 2015).

(continuação)

	ASPECTOS CONTEXTUAIS DA SSA	IMPLICAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO E DA IMPLEMENTAÇÃO PARA SISTEMAS ADMINISTRATIVOS
Infra-estruturas e tecnologia	<ul style="list-style-type: none"> A localização remota de muitos programas (zonas rurais, de difícil acesso). Cortes e energia e insegurança da rede. 	<ul style="list-style-type: none"> Garantir que o local de registo e inscrição é de fácil acesso para os agregados familiares remotos. Garantir que a tecnologia usada para registo e inscrição é apropriada para o contexto.

Fonte: Autores.

Ao desenvolver o sistema necessário para registo, determinação da elegibilidade e inscrição também é essencial levar em conta a capacidade, uma vez que podem ser os processos administrativos com a mão-de-obra mais intensiva.

Especificamente, os principais constrangimentos que muitos países da África Subsaariana enfrentam dizem respeito à falta de um quadro estatutário de trabalhadores de linha de frente a nível comunitário (por exemplo, assistentes sociais) e a falta de “gabinetes de assistência social” locais suficientes (e com pessoal e recursos suficientes). Os sistemas de registo por solicitação tal como o sistema de subsídio da África do Sul, geridos por escritórios locais, podem não ser uma opção para muitos países. Por outro lado, as abordagens de inquérito censitário para a recolha de dados podem, muitas vezes, exigir a contratação de pessoal adicional temporário e levados níveis de formação. Se for utilizada uma capacidade interna, a formação torna-se prioritária, enquanto se toma as provisões necessárias para não sobrecarregar os funcionários (que muitas vezes têm outras responsabilidades de assistência social). Para fazer face a este problema, muitos países da África Subsaariana contam com pessoal voluntário a nível comunitário, mas isso pode ser altamente problemático.

2.5 LIÇÕES PRINCIPAIS

- Depois do processo de identificação, verificação, validação e decisão pela inscrição (ver o Módulo S&I) é importante informar tanto os beneficiários como os não-beneficiários da decisão tomada – incluindo direitos e responsabilidade em relação ao programa.
- Para que um sistema de registo seja totalmente eficaz ele deve ter como objective: inclusão dinâmica dos novos ingressos; exclusão dos que faleceram e gestão dos estoques transitórios.

3

PAGAMENTOS⁶

Nesta secção concentramo-nos nas transferências monetárias não contributivas (a Subsecção 3.5 discute as transferências em espécie), para as quais o sistema de pagamento de assistência social regula o processo de recepção de fundos e sua alocação aos beneficiários. “O objectivo principal de um sistema de pagamento é distribuir com sucesso o montante correcto de benefícios às pessoas correctas, no momento correcto e com a periodicidade correcta, ao mesmo tempo que se minimiza os custos tanto para o programa quanto para os beneficiários”.⁷ Os pagamentos irregulares e não fiáveis reduzem o impacto positivo das transferências sociais, enquanto os pagadores que não trabalham eficazmente aumentam a vulnerabilidade dos processos de pagamento por fraude⁸ e o peso geral sobre os beneficiários. Em última análise, os sistemas de pagamento disfuncionais minam todo o programa de protecção social, uma vez que prejudicam a reputação do governo e são, por fim, descontinuados. Resumindo, a forma como os benefícios são pagos é importante, uma vez que pode: a) Mediar o impacto do programa (por exemplo, padrões de gastos, inclusão financeira); b) Afecta os custos e os riscos que o programa enfrenta; c) Afecta o fardo sobre os beneficiários.

Especificamente, esta secção:

- Descreve as principais opções de modalidades de pagamento (a combinação de um instrumento, do aparelho e do ponto de pagamento) disponíveis, dando orientação sobre como escolher, o que melhor se adequa para o contexto e as necessidades do país.
- Discute as principais considerações para gestão de um sistema global de pagamento.
- Define os princípios que necessitam de ser assegurados ao desenvolver e implementar um sistema de pagamento de alta qualidade.

Como acontece com todos os sistemas administrativos, as etapas principais para o desenvolvimento e implementação de um processo de acompanhamento de um sistema de pagamentos descrito na Secção 1.3 dentro da introdução deste módulo: realizar uma avaliação de necessidades e estudo de viabilidade para avaliar a viabilidade e a eficácia das diferentes modalidades de pagamento e arranjos de gestão; definir e formalizar as práticas padrão e os papéis/responsabilidades (incluindo uma contratação cuidadosa com agentes externos, quando isso for necessário); desenvolver materiais/ferramentas/processos de apoio (por exemplo, adaptar o programa SIG a um novo processo) e formar os funcionários; assegurar a divulgação massiva do novo sistema em funcionamento, e; ensaiar, rever e implementar o novo sistema, assegurando que o acompanhamento em curso se adéque na melhoria contínua.

6. Para uma visão geral sistemática mais actualizada com evidências vide: *What Matters in Social Protection Payments ISPA tool*.

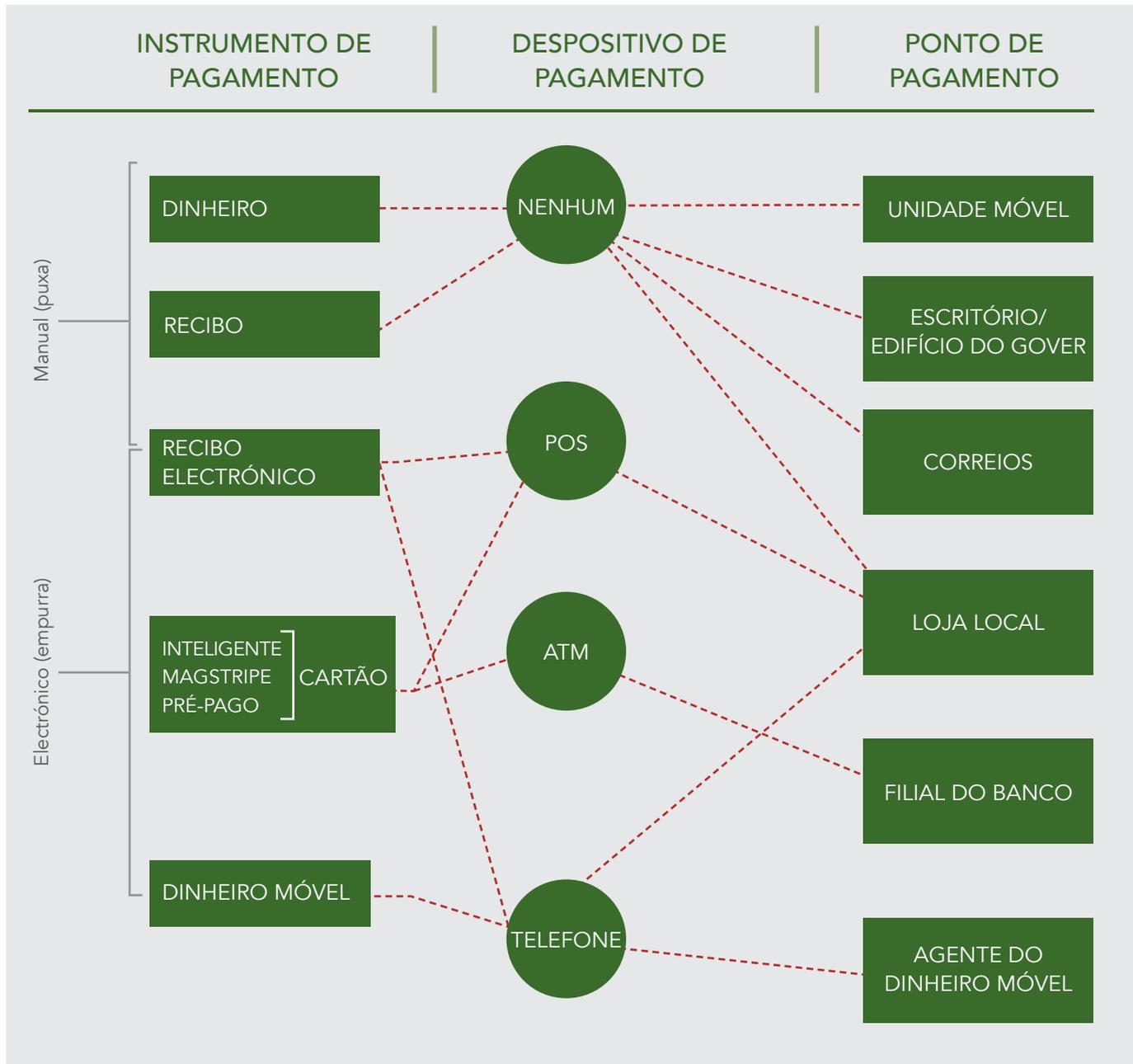
7. Grosh et al (2008), p.156.

8. Samson et al (2010).

3.1 OPÇÕES DE MODALIDADES DE PAGAMENTOS

Os pagamentos podem ser prestados através de vários instrumentos, usando diferentes dispositivos e distribuídos em diversos pontos de pagamento – cada um dos quais tem os seus prós e contras. Abaixo oferecemos a sua descrição (ver instrumentos de pagamento da ISPA), visualizando como estes combinam para definir uma certa modalidade de pagamento na Figura 3.

Figura 3: Opções de modalidades de pagamentos



Fonte: Autores, com base nas ISPA 2016.

3.1.1 Instrumentos de pagamento e o aparelho de pagamento associado

3.1.1.1 Sistemas não electrónicos (manuais)

- **Dinheiro** – Dinheiro físico em forma de notas e moedas. A entrega de dinheiro físico exige que os beneficiários compareçam num determinado lugar de pagamento e numa hora para receberem os seus pagamentos. Este lugar de pagamento pode ser *ad hoc* ou uma rede existente (por exemplo, Correios).
- **Senha** – Uma senha em forma de papel que pode ser redimida num comerciante participante em troca de valores específico em dinheiro ou bens.

3.1.1.2 Sistemas electrónicos ('transferências electrónicas')

- **Senha electrónica** – Uma senha numerada singular, registada num banco de dados, que pode ser redimida electronicamente em dinheiro ou bens. As senhas são geralmente usadas para pagamentos pontuais ou a curto prazo e depende de uma rede de comerciantes participantes (que ou usam telemóvel ou aparelhos posto de serviço (PDS) como dispositivo de pagamento.
- **Cartões de pagamento** – Várias categorias com diferentes funcionalidades – todos os que usam POS ou ATM como dispositivo de pagamento:
 - **Cartões pré-pagos** ou estão carregados com um montante fixo no momento de compra e descartáveis ou podem ser recarregados, o valor carregado reduz em cada compra ou transacção.
 - **Cartões de débito Magstripe** estão ligados a uma conta bancária, o que significa que a transacção requer uma senha (PIN). Administração de protecção social não contributiva: sistemas de prestação 19 pagamentos.
 - **Cartões inteligentes** têm ou um microprocessador ou memória integrada, maior funcionalidade do que cartões Magstripe, mas também são mais caros (até cinco vezes mais que cartões Magstripe).⁹ Estes cartões podem ser personalizados com informação biométrica do titular tais como fotografia e impressão digital. Depois podem ser usados para efectuar transacções *off-line*.
- **Dinheiro móvel** – Uma carteira móvel ou conta virtual ou toda a conta bancária está ligada ao número móvel que agirá como meio primário de acesso a fundos guardados na conta. Transacções bancárias típicas são oferecidas via vários interfaces de telemóvel, incluindo SMS/texto e aplicativos de telefones inteligentes (dispositivo de pagamento).
- **Nenhum instrumento físico de pagamento** – Por exemplo, usar impressão digital num dispositivo para transacção de pagamento electrónico tais com POS ou um código numa ATM numa transacção sem cartão.

9. Terminais de POS de leitura de chip são também duas vezes mais caros como terminais para cartões Magstripe.

3.1.2 Ponto ou 'canal' de pagamento

Estes principais instrumentos de pagamento adoptados a nível internacional podem ser agrupados dependendo do seu respectiva ponto ou 'canal' de pagamento (que em última análise corresponde ao agente provedor de serviços de pagamento), tendo cada um vantagens relativas e desvantagens, conforme vem resumido na Tabela 2.

Tabela 2: Diferentes 'canais de pagamento', vantagens e desvantagens

OPÇÃO	POSSÍVEIS VANTAGENS	POSSÍVEIS DESVANTAGENS
Distribuição directa de dinheiro por meio da unidade móvel	<ul style="list-style-type: none"> Fácil e rápido para configurar (interna). Baixo custo da configuração. Baixa tecnologia. Oferece oportunidades para envolvimento do programa. 	<ul style="list-style-type: none"> Pessoal intensivo e elevado custo para operar. Preocupação de segurança/custos, riscos fiduciários e fuga. Segurança física. Necessidade de sistemas fortes para verificar a identidade. Potencialmente representa fardos mais altos para os beneficiários (distância, formatura, inflexibilidade, etc.). Processo de reconciliação complexo.
Correios e outras empresas/ escritórios estatais	<ul style="list-style-type: none"> Rede-ferroviário na rede nacional existente. Capacidade e experiência no tratamento com recolha de dinheiro e pagamentos. Melhor solvência uma vez que o recebe apoio do governo. Permite maior flexibilidade para recolha de benefício. 	<ul style="list-style-type: none"> O registo/SIG do programa é um pré-requisito Coordenação e problemas de capacidade Preocupações de segurança/custos, riscos fiduciários, fuga. Necessidade de um forte sistema para verificar a identidade. Potencialmente, grandes fardos para os beneficiários (distância, formatura, etc.).
Comerciantes locais (usando cartões pré-pagos, de débito e cartões inteligente, ou senhas electrónicas) ¹⁰	<ul style="list-style-type: none"> Mais flexível (recolha de dinheiro onde houver necessidade). Ampla abrangência em todo o país (em todas as comunidades). Potencialmente o fardo mais baixo sobre os beneficiários (formaturas, etc.). Mais seguro. Eficiente e eficaz: reduz intermediários, atrasos, descrição. Cartões podem ter impacto sobre inclusão e poupanças financeiros. 	<ul style="list-style-type: none"> Registo/SIG do programa é um pré-requisito. Elevado custo de arranque (e já não mais tempo). Exige formação e criação de uma rede de comerciante com POS. Pode exigir propriedade do documento de identidade nacional e pode ter um processo de registo rigoroso. Difícil de acesso por beneficiários analfabetos. Fraude através de roubo de cartões/pinos. Requer cobertura da rede móvel. Pode incluir taxas incorridas pelos beneficiários. Normas formais precisam de permitir a emissão de dinheiro electrónico por bancos e outras entidades não bancárias.



10. O uso de um ou outro afecta ainda mais os pontos fortes e fracos uma vez que alguns oferecem diferentes serviços comparado com outros (e.g. cartões inteligentes podem estar ligados a contas bancárias privadas, etc.).

(continuação)

OPÇÃO	POTENCIAIS PONTOS FORTES	POTENCIAIS PONTOS FRACOS
Bancos (e ATMs)	<ul style="list-style-type: none"> • Experiência e competência financeira extensiva, mais controlo regulamentar pelos Bancos Centrais. • Disponibilidade fiável dos fundos. • Mais flexível (recolha de dinheiro e quando necessário). • Potencialmente fardo inferior sobre os beneficiários (formaturas, etc.). • Mais seguro. • Eficiente e eficaz: reduz intermediários, atrasos, descrição. • Cartões podem ter impacto sobre inclusão e poupanças financeiros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registo/SIG do programa é um pré-requisito. • Elevado custo de arranque (e já não mais tempo). • Pode exigir propriedade do documento de identidade nacional e pode ter um processo de registo rigoroso. • Difícil de acesso por beneficiários analfabetos. • Fraude através de roubo de cartões/pinos. • Requer cobertura da rede móvel. • Pode incluir taxas incorridas pelos beneficiários. • Normas formais precisam de permitir a emissão de dinheiro electrónico por bancos e outras entidades não bancárias. • Exige ATMs suficientes e infra-estruturas bancárias. • Juros inferiores nos clientes de baixo rendimento ser for banco privado.
Banca telemóvel através de agentes de dinheiro móvel	<ul style="list-style-type: none"> • Potencialmente fardo inferior sobre os beneficiários (formaturas, etc.). • Eficiente e eficaz: reduz intermediários, atrasos, descrição. • Mais seguro. • Mais flexível (recolha de dinheiro e quando necessário). • Cartões inteligentes na rede existente de agentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registo/SIG do programa é um pré-requisito. • Elevado custo de arranque (e já não mais tempo). • Difícil de acesso por beneficiários analfabetos. • Pode exigir propriedade do documento de Identidade nacional e pode ter um processo de registo rigoroso. • Só redes onde a penetração de telemóveis e a cobertura é alta e operações bancária por telemóvel são populares. • Normas formais precisam de permitir a emissão de dinheiro electrónico por bancos e outras entidades não bancárias.

Fontes: Adaptado pelos autores com base em Grosh et al (2008); Barca et al (2010); Governo do Quénia (2012); O'Brien et al (2013); ISPA Payment Tool (2016).

3.1.3 Avaliação da escolha da modalidade de pagamento

Embora cada modalidade de pagamento usado para distribuição tenha algumas vantagens, nem todas podem desempenhar adequadamente em todas as circunstâncias. Portanto, a escolha deve tomar em consideração o custo-eficácia de cada modalidade, em face dos problemas específicos de cada país (físicos, financeiros ou de infra-estruturas tecnológicos necessários para o seu apoio).

Por exemplo, enquanto há muita publicidade acerca do uso de novas tecnologias e transferências electrónicas (por exemplo, uso de senhas, cartões e dinheiro móvel), estes podem não ser os melhores meios posicionados para produzir os resultados desejados (ver os principais critérios de qualidade na Secção 3.2). A Tabela 3 faz resumo das principais vantagens e problemas de transferências electrónicas, sugerindo uma melhor prática global para manter em mente ao escolher uma modalidade de pagamento.

Tabela 3: Melhores práticas seleccionando uma modalidade de pagamento

VANTAGENS DE TRANSFERÊNCIAS ELECTRÓNICA	PROBLEMAS DE TRANSFERÊNCIAS ELECTRÓNICA
<ul style="list-style-type: none"> • Pouca fraude, maior segurança. • Redução de custos para o governo a médio e longo prazos e à escala. • Pagamentos rápidos, mais convenientes e mais flexíveis, e maior controlo e privacidade para os beneficiários. • Possível prestação de serviços financeiros (se estiver ligado a contas bancárias ou carteiras móveis). 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferências electrónicas requerem do provedor externo: risco de monopólio de preços ou uso indevido de dados. • Exige SIG, cumprimento das normas KYK e infra-estruturas adequadas (elevados custo de configuração). • Sujeitos a paralisação da rede e insegurança do serviço. • Sujeitas a liquidez do agente/ATM. • Entendidas como ‘complexas’ pelos beneficiários (por exemplo, uso de senhas (PINs, poupança). • Potencial exclusão (BI, impressões digitais, etc.). • Poucas oportunidades de interações face a face do programa (por exemplo, resolver reclamações, queixas, etc.).
RECOMENDAÇÕES PARA A ESCOLHA DE UMA MODALIDADE DE PAGAMENTO	
<ul style="list-style-type: none"> • Permanecer ‘tecnologia agnóstica’ ao avaliar os prós e contras das diferentes modalidades de pagamento. • Escolher com base de uma avaliação cuidadosa do custo e da qualidade (não somente o custo) – ver Secção 3.3. • Fazer bom uso de quaisquer sistemas de prestação de serviços preexistentes: por exemplo, a escolha tem como base uma avaliação das infra-estruturas financeiras do país para verificar a cobertura geográfica e a eficiência dos sistemas correntes. • Escolher com base uma compreensão abrangente das infra-estruturas locais (por exemplo, disponibilidade de electricidade, frequência de cortes da energia, disponibilidade e segurança das linhas telefónicas, bem como os custos da sua utilização), e do quadro jurídico. • Considerar o tamanho, calendário, duração e o objectivo do programa (por exemplo, custos elevados de arranque tem o mesmo valor para programas a maiores e prazo mais longo ou recorrentes; alto poder de negociação se for grande/a longo prazo; se os objectivos integram inclusão financeira, necessidade de ‘integração das contas’). • Escolher uma modalidade suficientemente flexível para responder às necessidades de mudanças. • Contratação e negociação cuidadosas. (Incluindo sistemas alternativos de pagamento em caso de fracasso ou interrupção do provedor). • Avaliação de riscos iniciais e plano de contingência. • Institucionalizar a monitoria e preparar-se para ajustes quando se julgar necessário. • Oferecer uma escolha de modalidades de pagamento diferentes para os beneficiários, pois nenhum mecanismo é capaz de atender todas as áreas ou responder a todas as necessidades. 	

Fonte: Adaptado pelos autores com base em O’Brien et al (2013); ISPA Payment Tool (2016).

Quadro 5: Estudo de caso – O sistema de pagamento Namíbio

Este vasto país com população dispersa requer que os pagamentos de transferências sejam bastante móveis. Existem aproximadamente 800 pontos de pagamento no país que são proporcionados por companhias privadas contratadas. Duas equipas, compostas por um segurança e um pagador, viajam juntos numa viatura equipada com uma máquina automática para fazer pagamento aos beneficiários. As equipas podem visitar vários pontos de pagamento sem voltar à sua base. Algumas noites são passadas em tendas nos respectivos pontos de pagamento. Aproximadamente 75 a 100 pontos de pagamento podem ser cobertos por hora, ou seja, visitados quatro a cinco pontos de pagamento por dia.

Fonte: OIT (2014).

Quadro 6: Estudo de caso – Dispersão de pagamentos por intermédio do Instituto Nacional de Acção Social (INAS) em Moçambique

O permanente identifica os potenciais beneficiários e assiste o funcionário do INAS no processo de pagamento. Durante os pagamentos, os beneficiários devem preencher um formulário num mapa de pagamento, que inclui o nome e seu bairro de residência e deve fornecer uma impressão digital. Não existe nenhum mecanismo para verificar as impressões digitais. O mapa de pagamento é submetido ao INAS ao nível central, onde a unidade de auditoria verifica a informação e digita no *Spreadsheet*. Está em curso o desenvolvimento de um SIG e, uma vez pronto, contribuirá para enfrentar problemas de corrupção e fraude bem como para melhorar a transparência.

Fonte: Faite, Entrevista (2015).

Quadro 7: Estudo de caso – Pagamento electrónico no Quênia através de POS off-line

Antes de 2004, os pagamentos manuais de dinheiro eram efectuados através da tesouraria distrital: os benefícios eram pagos em pontos de pagamento na comunidade e avultadas somas de dinheiros eram transportadas manualmente por funcionários do governo em todo o país. Em 2010, os sistemas de pagamento de benefícios mudou para semi-manual, usando a cooperação dos correios do Quênia para alguns beneficiários e sistemas bancários para fins restritos para outros. Este sistema continuava a sofrer fugas e fraudes. Em 2013, foi publicada uma directiva presidencial mandatando a digitalização de todos os pagamentos do governo. Desde então, as transferências de dinheiro de assistência social têm sido feitas electronicamente através de contas específicas (todos os fundos devem ser levantados pelos beneficiários durante o período de duas semanas em que se efectuam os pagamentos) em bancos comerciais ou através de uma agência credenciada para os beneficiários que vivem em áreas remotas. O modelo da agência usa dispositivos de ponto de pagamento (POS) *off-line* em todo o país, com realce para os cantineiros. Os agentes credenciadas respondem perante o banco servidor que assume a responsabilidade pelo processo de pagamento. Foram constituídos um grupo de trabalho e um grupo de gestão de contrato para fazer a supervisão dos pagamentos de todas as transferências. Uma vez que os pagamentos são feitos *on-line*, o tempo real de acompanhamento também é feito por uma equipa de funcionários seleccionados. Além disso, o sistema de Registo Único do Quênia apoia a verificação da lista de beneficiários através de controlos da folha de pré-pagamento e pós-pagamento.

Fonte: Mwasiagi (2016).

3.2 PRINCÍPIOS-CHAVE PARA O DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO

Quer gerido internamente ou por meio de um provedor externo, que distribuindo dinheiro vivo ou adoptando tecnologias de transferência electrónica, deve-se assegurar alguns princípios básicos quando desenvolver e implementar sistemas de pagamentos seleccionados (ver também instrumento de pagamento da ISPA). Estes princípios encontram-se resumidos na Tabela 4 a seguir.

Tabela 4: Pagamentos – Princípios básicos a serem assegurados

ACCESSIBILIDADE	<ul style="list-style-type: none"> • Custo do acesso (custo directo, indirecto ou de oportunidade) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Distância aceitável até ao ponto de pagamento. ▪ Reduzir o congestionamento (filas) no ponto de pagamento. ▪ Assegurar que não haja nenhum custo adicional financeiro para os beneficiários. • Conveniência <ul style="list-style-type: none"> ▪ Possibilidade de assegurar alguma flexibilidade em relação a quando e como as transferências são recebidas e quanto a receber. ▪ Formação suficiente e comunicação sobre como ter acesso aos pagamentos. ▪ Tecnologia acessível (incluindo para analfabetos, etc.). ▪ Pessoal auxiliar suficiente. • Direitos e dignidade <ul style="list-style-type: none"> ▪ Não estigmatização. ▪ Não-exclusão (por exemplo, analfabetismo, deficiência, infecções parasitárias na ponta dos dedos para dados biométricos, etc.). ▪ Mecanismo adequado de reclamações e de recuso e um sistema de M&A.
ROBUSTEZ	<ul style="list-style-type: none"> • Segurança <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dá-se prioridade para assegurar a previsibilidade e regularidade do pagamento: definir o calendário definitivo das datas de pagamento, comunicar e cumprir. ▪ Liquidez adequada e gestão de dinheiro, bem como fazer plano de contingência para casos de atraso. ▪ Mecanismos de apoio electrónicos sempre que possível. ▪ Governação. ▪ Definir procedimentos, processos, papéis e responsabilidades claras (registados em manuais, contratos, etc.). ▪ Fiscalização do provedor de serviço de pagamento, se for externo. • Segurança <ul style="list-style-type: none"> ▪ Assegurar que montantes completos cheguem aos beneficiários (gestão de risco fiduciário e reconciliação dos pagamentos). ▪ Proteger os beneficiários de fraude e roubo no local de pagamento. ▪ Protecção de dados pessoais. ▪ Autenticação de dois factores como padrão mínimo de pagamentos.
INTEGRAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusão financeira <ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantir acesso aos serviços financeiros nos casos em que é possível (pode aumentar o impacto no desenvolvimento de transferências). • Coordenação <ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordenar os pagamentos entre programas nos casos em que é possível (melhorar a eficiência).

Fonte: Desenvolvido e integrado pelos autores com base no instrumento de pagamento da ISPA (2016).

Quadro 8: Reconciliação dos pagamentos

No processo de reconciliação, o montante pago ao agente pagador é reconciliado com o montante que o agente na realidade desembolsou aos beneficiários. Se a gestão do banco de dados for electrónica, o relatório das estatísticas de reconciliação é preparado e analisado para identificar as pessoas que foram pagas. Isto serve como confirmação para a instituição executora no caso de o agente tiver pago menos pessoas que o previsto. A posterior, no exercício fiscal, a instituição deve submeter um relatório seu departamento de tutela ou autoridade executiva, apresentando um resumo do gasto. O relatório informa qual é o montante dos fundos que a instituição recebeu, quanto foi distribuído, o montante dos subsídios que não foi pago, e o juro acumulado sobre o remanescente dos fundos. Deve haver possibilidade de verificar a informação fornecida pelo agente. A instituição executora deve ter acesso ou pelo menos uma análise profunda das contas dos beneficiários individuais a fim de controlar se foi transferência feita a correcta para eles.¹¹

Fonte: Autores.

3.3 SISTEMAS DE PAGAMENTO INTERNOS VS. TERCIARIZADOS

Além da modalidade específica de pagamento escolhida, a eficiência de um sistema de pagamento é determinada pela sua ferramenta de gestão geral. A gestão dos pagamentos pode ser feita ou por um sistema interno ou terciarizado.¹² Nós exploramos as implicações de cada um.

3.3.1 Interno

Para gerir pagamentos internamente, é preciso que haja uma capacidade suficiente a nível nacional e uma presença descentralizada em todo o país. O processo de pagamento interno e na maioria das vezes manual uma vez que transferências electrónicas exigem alta capacidade. Isto inclui transferências electrónicas dos fundos provenientes das contas de programas da agência executora para uma série de contas de nível distrital (ou outras áreas locais de implementação). Requer-se que o pessoal do programa visite um banco ou uma tesouraria governamental para levantar os fundos em dinheiro. Este dinheiro pode posteriormente ser transportado aos locais beneficiários para distribuição final pela Unidade Móvel.

Deve-se observar que, em alguns casos, instituições com alta capacidade podem escolher implementar um sistema de pagamento interno complexo (não-manual). Por exemplo, é o caso da SASSA da África do Sul que adquire máquinas de ATM e equipamento sem se preocupar como o custo e a protecção de dados de subcontratação.

3.3.2 Terciarizados

O relacionamento entre a administração do estado e o sector privado nem sempre é fácil. Contratar agentes pagadores externos poderá contribuir para elevar o custo de distribuição do benefício e poderá aumentar as possibilidades de fraude (muitos actores envolvidos), uso indevido de dados ou monopólio na determinação a prazo médio, mas permite que os programas aproveitem as vantagens da experiência do provedor externo no lugar de ter que criar estruturas paralelas a eles próprios. Por estas razões, onde os pagamentos são terciarizados a empresas do sector privado – ou a outras entidades de governo, tem que ser desenvolvidas cuidadosamente relações contratuais – ver Quadro 9. Além disso, o programa deve assumir a responsabilidade final de supervisionar o agente e assegurar pagamentos fiáveis.

11. CSIR, 2014, p. 47.

12. CSIR, 2014, p. 35.

Quadro 9: Principais características do contrato para pagadores

As principais características que precisam ser fixadas nos termos de referências para o pagador (aquisições) e definidas e acordadas durante a negociação do contrato¹³ incluem o seguinte – observando que qualquer destas características deve também ser definida (por exemplo, dentro de um manual de operações) para pagamentos que são efectuadas internamente:

- Os termos financeiros, incluindo o seguinte:
 - Preços padrão por transacção.
 - Qualquer taxa adicional (por exemplo, usando quadros/tecnologia, manutenção do *software*, prestação assistência aos clientes, etc.).
 - Métodos e requisitos de pagamento (por exemplo, como e quando os fundos necessários serão transferidos para o provedor).
 - Disposições para o possíveis mudanças do preço nos serviços de pagadores.
- Serviços específicos prestados (por exemplo, etapas do processo em que o pagador está envolvido).
- Padrões de serviço exigidos (por exemplo, especificar os tempos aceitáveis de ficar na formatura, etc.) e relatórios (por exemplo, facturação mensal e reconciliação da folha de pagamento).
- Infra-estruturas, equipamento e instalações a serem usadas e mantidas.
- Propriedade intelectual, segurança e privacidade de dados (por exemplo, propriedade e especificações técnicas dos bancos de dados dos beneficiários e outros *software/hardware*).
- Abordagem para garantir segurança e evitar corrupção.
- Abordagem a reclamações e recursos (por exemplo, o contrato pode exigir uma linha do cliente 24 horas operacional para apresentar questões acerca dos pagamentos, cartões extraviados e roubados, esquecimento de códigos de segurança, etc.).
- Comunicação aos beneficiários e à media.
- Penalidades pelo incumprimento do contrato e abordagem para resolução de litígios.
- Lei e jurisdição aplicáveis.

Fonte: Autores, adaptado da CALP (2013).

No geral, a aquisição deve incluir termos de referência ou âmbito que explica os problemas de prestação de pagamentos e pede soluções que satisfaçam as necessidades de todos os intervenientes. Os requisitos devem agnósticos a tecnologia, encorajando abordagens múltiplas de uma vasta variedade de potenciais provedores. Os executores do programa deveriam procurar por serviços de pagamento, ao invés de dispositivos POS ou cartões inteligentes de uma determinada especificação técnica (ver o instrumento de pagamento da ISPA).

Contratos com incentivos baseados no desempenho podem ser usados para melhorar a eficiência do sistema de prestação dos agentes e de outras entidades, como é o caso no Brasil com dinheiro. Além disso, uma variável adicional que pode ser usada cuidadosamente como incentivo é a duração do contrato: por um lado, um contrato por um período mais longo pode permitir os pagadores amortizar custos, e por outro, um contrato a prazo mais longo pode favorecer riscos de criar monopólio.

Quadro 10: Interno ou terciarizado? Considerações para África Subsaariana

A escolha entre pagamentos internos ou terciarizados não é óbvia para o contexto da SSA. Por um lado, a capacidade para operar um sistema manual é limitada (por exemplo, dependendo muitas das vezes em voluntários e pessoal sobrecarregado). Por outro, nos locais onde o mercado de agentes de pagamento ainda não se desenvolveu (como era o caso no Quênia, por exemplo) pode ser bastante complexo e consumir tempo para os países terem contratos público com sucesso (em parte porque o governo não considera como um pagador fidedigno). Este foi o caso na Zâmbia e Moçambique.

Fonte: Autores.

13. Grosh et al (2008); contrato entre SASSA e Allpay Consolidated Investment holdings (Pty.) Ltd. SASSA 2009; CALP Minimum Contract Requirements with an E-transfer Provedor de Serviço.

3.4 GARANTIR A PREVISIBILIDADE DOS PAGAMENTOS

Os atrasos no desembolso de fundos a montante podem ter conseqüente atraso nas transferências para os beneficiários finais. Assim sendo, como garantir que isso não aconteça? A melhor prática inclui o seguinte:

- Reduzir ao mínimo o número de contas através das quais fundos devem ser movimentados.
- Informatizar os processos de transferência, onde for possível (por exemplo, processos de reconciliação e de aprovação).
- Assegurar aprovação atempada de orçamentos e monitorar a disponibilidade de fundos.
- Definir uma estratégia de gestão da liquidez e de dinheiro, bem como fazer plano de contingência para casos de atraso.
- Reforçar a coordenação orçamental e sensibilização entre os departamentos relevante do governo e parceiros de desenvolvimento.
- (Onde for prático) utilizar um único sistema de conta da tesouraria do país.
- Explorar a viabilidade de classificar as despesas de protecção social como emolumentos pessoais ao invés de despesas gerais no orçamento nacional (estas são despesas do governo priorizados que são honrados e previsíveis).

3.5 TRANFERÊNCIAS EM ESPÉCIE: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Embora não seja o foco deste módulo, esta secção explora de forma sucinta a logística e complicações envolvidas na prestação de transferência em espécie.

Muitos programas distribuem benefícios em espécie com o objectivo de providenciar aos beneficiários rações alimentares ou alimentos prontos a consumir para levarem para casa. Exemplos destes programas são os de distribuição de rações alimentares, alimentação suplementar, alimentação escolar e alimentação de emergência. Os desafios envolvidos com tal distribuição incluem: a) As quantidades alimentares são enormes e o seu armazenamento e transporte são dispendiosos; b) Os alimentos estão sujeitos ao roubo ou apodrecimento; c) Onde os alimentos precisam ser consumidos, a preparação acrescenta um custo adicional (Grosh et al., 2008).

Em alguns países, a distribuição de alimento depende principalmente de instituições governamentais (por exemplo, Bangladesh, Índia e Indonésia) que possuem grandes sistemas de transporte e armazéns desenvolvidos. Em outros casos, o sector privado e as organizações internacionais tais como o PMA e ONGs pode gerir alguma parte da distribuição. Qualquer que seja a solução, os custos adicionais decorrem da necessidade de monitorar a qualidade e a quantidade dos produtos que estão a ser distribuídos. Essencialmente, a distribuição centralizada também limita a possibilidade de escolha da família beneficiária. Em alguns casos – por exemplo com o programa de distribuição de arroz RASKIN da Indonésia – isto tem significa: a) Aceitar o estoque abaixo do padrão, e; b) Aceitar os tipos de alimentos que tradicionalmente não fazem parte da dieta local.

Nos últimos anos, o uso de cartões electrónicos, que tiveram início no programa de cupões para alimentação dos EUA, tem facilitado o registo das transacções e aumentado a responsabilidade (Grosh et al., 2008). Geralmente, o uso de senhas ou senhas electrónicas também enfrenta a necessidade de distribuição alimentar na sua base usando redes de comerciantes locais e produtos disponíveis nos mercados locais – e permitir que os beneficiários escolham o cabaz de alimentos da sua preferência.

As transferências em espécie não se limitam apenas à distribuição alimentar. Por exemplo, alguns países possuem programas de protecção social que envolve a distribuição de insumos agrícolas, ferramentas para negócio e outros bens. Em quanto tais produtos não são perecíveis em termos de suas características, eles também enfrentam os mesmos desafios de distribuição acima descritos. Esta é a razão porque muitos programas avançar progressivamente rumo ao uso de senhas no lugar de distribuição directa, como exemplifica no Quadro 11 o programa Zambiano de apoio em insumos fertilizantes (FISP).

Quadro 11: Programa Zambiano de apoio em insumos fertilizantes

O programa Zambiano de apoio em insumos fertilizantes (FISP) gerido pelo ministério da agricultura e pecuária, tem vindo a ser implementado desde a época de 2002/2003. Este programa foi originalmente concebido para fazer face ao declínio da produção agrícola, especialmente do milho, depois de períodos sucessivos de secas e cheias. A época de comercialização 2015/2016 introduziu novo sistema de senha electrónica para o programa. O seu objectivo é de permitir que os agricultores tenham acesso aos insumos subsidiados a tempo, ao mesmo tempo que lhes incentivam a diversificar (uma vasta gama de insumos para iniciar) e promover a participação do sector privado e concorrência.

A implementação da senha electrónica tem aumentado significativamente mais participação do sector privado na distribuição de insumos para os agricultores rurais nos 13 primeiros distritos piloto. Os comerciantes agro agora podem armazenar maiores quantidades de diversos insumos nas suas lojas e eles afirmam serem capazes de ter acesso atempado aos insumos da sua escolha.

Fonte: Website do Governo da Zâmbia; IAPRI Policy Brief (2016).

3.6 IMPLICAÇÕES PARA A ÁFRICA SUBSAARIANA

A tabela abaixo traça algumas considerações em termos de contexto geral na África Subsaariana (reconhecendo grandes variações em todos os países) contra as implicações da concepção e implementação de sistemas de pagamento.

Tabela 5: Como o contexto afecta o desenvolvimento e implementação de sistemas de pagamento na África Subsaariana (SSA)

	ASPECTOS RELEVANTES DO CONTEXTO DA SSA	IMPLICAÇÕES DO DESENVOLVIMENTO E DA IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS DE PAGAMENTO
Perfil de pobreza	<ul style="list-style-type: none"> Pobreza rural¹⁴ (pobreza extrema concentrada de forma desproporcional na zonas rurais). 	<ul style="list-style-type: none"> Difícil garantir acesso ao ponto de pagamento. Falta de infra-estruturas essenciais na rede das zonas rurais (bancos, etc.) limita as opções da modalidade de pagamento. Implicações para segurança e protecção.
Perfil de vulnerabilidade	<ul style="list-style-type: none"> Elevado nível de vulnerabilidade das famílias a variações sazonais, emergências – incluindo conflitos e doenças (especialmente no contexto da generalizo HIV). Foco da política sobre as famílias com dificuldades de trabalho: pessoas com deficiência, idosos, cronicamente doentes, etc. Agregados familiares sem continuidade e chefiados por crianças. Centralidade do meio de subsistência baseado na agricultura. 	<ul style="list-style-type: none"> Os sistemas de pagamento precisam ser flexíveis e ‘Sensíveis a Choques’ (por exemplo, pagar montantes elevados ou mais pessoas quando for necessário). A modalidade de pagamento precisa de atender a necessidades específicas de pessoas com deficiência/ idosos ou outros agregados familiares com constrangimento de trabalho (por exemplo, pouca mobilidade, etc.). Os sistemas de pagamento (por exemplo, exigências de KYC) precisam de garantir o acesso àqueles que poderão não possuir o BI formal (por exemplo, menores ou idosos). Importância particular de assegurar a previsibilidade e regularidade do pagamento (por exemplo, para planificação contra investimentos agrícolas).



14. Na maioria dos países em desenvolvimento as pessoas das zonas rurais, mas especialmente na África Subsaariana, uma porção considerável dos seus rendimentos depende da agricultura (FAO, 2015).

(continuação)

	ASPECTOS RELEVANTES DO CONTEXTO DA SSA	IMPLICAÇÕES DO DESENVOLVIMENTO E DA IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS DE PAGAMENTO
Aspectos sociais e culturais	<ul style="list-style-type: none"> • Comunidades muito fechadas com fortes estruturas e hierarquias pré-estabelecidas. • Elevadas taxas de analfabetismo e marginalização, entre as pessoas mais pobres e vulneráveis. • Normas do género e religiosas nem sempre são progressivas. • Divisões tribais, étnicas e linguísticas. • Comunidades pecuaristas e nómadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Envolver as comunidades na monitoria do sistema de pagamento, desenvolvendo, ao mesmo tempo, processos para evitar captura da elite. • Formação suficiente e comunicações sobre como ter acesso aos pagamentos, concebidos para abranger diferentes segmentos da população – incluindo atendimento a necessidades específicas do género. • Garantir que as pessoas compreendem o sistema de pagamento e é culturalmente aceite (por exemplo, cartão e sistema de senha). • Acompanhar as actividades centrais com foco complementar sobre: sensibilização sobre o conhecimento, educação financeira, etc. • Assegurar flexibilidade em termos de quando e como as transferências são recolhidas e quanto a ser recolhido. • Fornecer múltiplas modalidades de pagamento para atender a diferentes necessidades e preferências dos utilizadores.
Infra-estruturas e tecnologia	<ul style="list-style-type: none"> • Cortes de energia e insegurança da rede. • Aumentar o uso de telemóveis e M-pagamentos. • Grande proporção não usam o banco. • Subdesenvolvidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elevado potencial para o uso da tecnologia avançada (avaliar a viabilidade, o custo-eficiência e a qualidade). • Planificar em caso de falha da tecnologia. • Necessidade de trabalhar junto com o sector financeiro para oferecer soluções que são mutuamente vantajosa – focalizando a médio e longo prazos. • Necessidade de uma forte supervisão do provedor dos serviços de pagamento.

Fonte: Autores.

Em termos de capacidade, conforme foi exaustivamente discutido, as escolhas relacionadas com o desenvolvimento de sistemas de pagamento viáveis depende dos recursos existentes e do contexto. Por exemplo, o pagamento electrónico irá funcionar onde um SIG do programa oferece listas actualizadas de pagamentos e pode ser usado para reconciliação electrónica. Por outro lado pessoal insuficiente, sobrecarregado e sem formação na comunidade e a nível local em muitos países na África Subsaariana implica que operar e gerir um sistema interno de pagamento pode ser complexo. Isto tem levado a uma dependência comum nas estruturas da comunidade, nas ONGs locais e nos voluntários – geralmente assumindo esse reconhecimento simbólico (por exemplo, uma camiseta e uma bicicleta) pode ser um incentivo suficiente para participação.

Como acontece com todos os outros sistemas administrativos, portanto, é essencial assegurar que a viabilidade do sistema de pagamento abrange um foco sobre a capacidade de implementar (por exemplo, recursos humanos) e de funcionar (por exemplo, determinação do custo e sustentabilidade financeira). De igual modo, embora seja importante capitalizar as estruturas governamentais existentes, os recursos comunitários e as redes de ONGs a curto prazo – é essência gerir os riscos que acarreta e desenvolver capacidade (recrutando e formando o pessoal) a médio prazo.

3.7 LIÇÕES PRINCIPAIS

- O objectivo de um sistema de pagamento é de distribuir com sucesso o montante correcto de benefícios às pessoas certas no momento correcto e com a periodicidade certa, enquanto se minimiza os custos tando do programa como dos beneficiários.
- A forma como os benefícios são pagos é importante, uma vez que ela pode: a) Mediar o impacto de um programa (por exemplo, padrões de gastos, inclusão financeira); b) Afectar o custo e os riscos que o programa enfrenta; c) Afectar o fardo sobre os beneficiários.
- Os pagamentos podem ser oferecidos através de vários instrumentos de pagamento (por exemplo, dinheiro vivo, senhas, cartões, dinheiro móvel), usando diferentes 'dispositivos' de pagamento (por exemplo, POS, ATM, telefones) e distribuído em vários pontos de pagamentos (por exemplo, lojas locais, filiais de bancos, agente pagador de dinheiro, etc.) a combinação destes três elementos está a 'modalidade de pagamento' escolhido.
- Cada modalidade de pagamento tem os seus prós e contras que precisam de ser avaliados cuidadosamente à luz do contexto do país (por exemplo, físico, financeiro, de infra-estruturas tecnologias) e as necessidades. A escolha de uma modalidade sobre outras deve ser guiada por análises de custo-eficácia e qualidade, assegurando simultaneamente flexibilidade para responder à mudança das necessidades.
- As transferências electrónicas têm um grande potencial para: reduzir a fraude, reduzir os custos para o governo a longo prazo e à escala, garantir pagamentos mais rápidos/mais flexíveis e potencialmente prestar serviços financeiros (se estiver ligado a contas bancárias ou carteiras móveis). No entanto, eles podem também despoletar uma vasta gama de desafios que exige uma cuidadosa mitigação e podem não ser uma opção de maior custo-eficácia em todos os contextos (ver Tabela 3).
- Ao desenvolver e implementar sistemas de pagamento seleccionados, é preciso assegurar alguns princípios básicos para garantir a qualidade. Estes princípios incluem garantir o acesso (ajudas directas, indirectas e custo de oportunidade de acesso, adequação às necessidades, direitos e dignidade dos beneficiários); robustez (fiabilidade, boa governação e segurança) e; integração (onde for possível, deve se dar ênfase na inclusão financeira e coordenação).
- Além da modalidade específica de pagamento seleccionada, a eficácia do sistema também é determinada pela sua gestão global. A gestão interna exige alta capacidade, enquanto a terciarização exige um desenvolvimento cuidadoso das relações contratuais e monitoria contínua.
- Qualquer que seja a abordagem adoptada, também é necessária uma gestão cuidada de todo o fluxo dos fundos para garantir desembolso atempado.

4

RETIRADA E GRADUAÇÃO

Conforme discutido na Secção 2.3 sobre o re-registo e retirada do registo em curso, o gestor da retirada do programa ou graduação alcança-se mais efectivamente através de um sistema proactivo da gestão do caso do Beneficiário (abordamos mais detalhes este assunto na Secção 6 da gestão de caso). Nesta secção discutimos conceitos saída/retirada e graduação/promoção do programa.

Começamos por definir os termos chave, que parcialmente se sobrepõem. A retirada do programa refere-se à exclusão do programa daqueles que ou morreram ou já na se qualificam (com base em critérios do programa predeterminados). De relevância, a retirada do programa não depende do comportamento do participante ou do seu estatuto económica¹⁵ tal como acontece no caso de graduação.

- **Limites de idade** – Por exemplo, subsídios para criança cobrindo grupos etários específicos (como o subsídio de apoio à criança da África do Sul).
- **Limites de tempo** – Por exemplo, muitos programas de trabalho públicos limitam a participação a um número especificado de dias e aceitam certos programas que decorrem por um período limitado de tempo.
- **Beneficiários por condições temporárias** – Por exemplo, mulheres grávidas ou pessoas com deficiência temporária.
- **Redução de níveis de benefícios** – Por exemplo, esta geralmente acompanha limites de tempo e podem ajudar famílias.

Gerir a retirada do programa requer sistemas que podem ajudar a operar normalmente o processo: por um lado, um sistema de gestão de dados (por exemplo, SIG – ver Módulo SIG) que possa rastrear e expor indivíduos e agregados familiares que já não são elegíveis (por exemplo, excederam o limite de idade) e, por outro, afectação de pessoal a nível local que pode dar orientação e apoio para àqueles que já não são mais assistidos pelo programa (ver gestão de beneficiários, Secção 6).

Graduação refere-se a capacidade de indivíduos ou agregados familiares a serem retirados de um programa de protecção social através de passagem do “limiar de elegibilidade (por exemplo, com base nos bens activos). Geralmente destina-se “graduar do nível de pobreza”, ou que não mais precisa da assistência externa. A graduação adapta-se mais a vulnerabilidades específicas de participantes (comparado com retirada do programa) uma vez que os participantes que são incapazes de se levantarem para saírem da pobreza continuam com apoio de protecção social. Entretanto, esta sensibilidade pode criar incentivos perversos de permanecer abaixo “da linha de pobreza”, particularmente se o programa não prever a reentrada em face de choques subsequentes (Samson, 2015).¹⁶

15. Por esta razão, a retirada do programa tem sido classificada como ‘exógena’, enquanto graduação pode ser classificada como uma abordagem ‘endógena’ ao programa de retirada (Samson, 2015).

16. Veja RE em cima.



RETIRADA E GRADUAÇÃO

Muito importante, a graduação pode ser seguida proactivamente através de actividades complementares destinadas a aumentar o rendimento, as aptidões e capital humano do agregado familiar visando promover melhor bem-estar social a longo prazo e auto-suficiência. Os exemplos mais frequentemente referenciados de tal “graduação para desenvolvimento” – que não implica necessariamente retirada do programa – programa da BRAC desafiando as fronteiras da redução (CFPR), Programa Umurenge visão 2020 (VUP) e programa da rede de protecção produtiva da Etiópia 9 PSNP, ver Quadro 12).

Gerir um programa de graduação – e ao grau mais alto, ‘programas de graduação para desenvolvimento’ – requer níveis muito elevados de recursos, capacidade, presença capilar a nível local, condições que geralmente não são satisfeitas na África Subsaariana.

Quadro 12: Conceptualização da graduação no âmbito do programa da rede de segurança produtiva da Etiópia

O programa da rede de segurança produtiva da Etiópia (PSNP) – combinando trabalhos públicos e apoio directo aos 282 *Woredas* nas zonas rurais da Etiópia – incorporou a noção de graduação desde o seu início. De acordo com a definição do programa: “Um agregado familiar gradua-se quando, na ausência de receber transferências do PSNP, é capaz de satisfazer as suas necessidades alimentares durante um período de 12 meses e é capaz de resistir a choques modestos.

Na prática, o modelo de graduação de programas de graduação implicam simultaneamente prestar ajuda com transferências do PSNP para agregados familiares em situação de extrema pobreza e os que sofrem de insegurança alimentar crónica e apoio em forma de produtos específicos, formação em educação financeira e facilidades de poupanças. À medida que as famílias se tornam menos vulneráveis e menos pobres, elas recebem mais serviços e aconselhamento em negócios. Assim, os agregados familiares alcança o seu primeiro limiar para graduação, mas continuam a receber mais apoio através de extensão e provisão de crédito, permitindo-lhes acumular bens activos e chegar ao segundo e último nível de graduação.

Anualmente, o grupo de trabalho em segurança alimentar formado pelos membros da comunidade avalia se o agregado deve permanecer no programa. Para este efeito, ele rever o estado dos bens activos do agregado familiar (proprietários de terra, empresas pecuárias, alimentos, etc.), usando os indicadores de referência regionais definidos pelo programa.

Fonte: Sabates Wheeler and Devereux (2011).

Quer conceptualizado como retirada ou graduação do programa, as diversas noções devem ter em mente, ao desenvolver um programa de protecção social, quais os objectivos de pôr fim à prestação dos seus beneficiários numa determinada altura.¹⁷

- As estratégias para um programa de retirada ou de graduação não devem ser impulsionadas por considerações orçamentais (retirar algumas pessoas do programa para poder admitir outras) ou receio de criar dependência. O objectivo da estratégia de retirada (se for necessário) deve ser de assegurar a sustentabilidade dos impactos do programa – de preferência numa perspectiva intergeracional.
- Criar sistemas para permitir uma “porta giratória” (no lugar de uma “porta de sentido único”) no programa, tornando a protecção social disponível para qualquer que seja que precise dele. De uma perspectiva administrativa, isto inclui foco na manutenção de dados do registo de todos os requerentes e dos antigos beneficiários – uma vez que estes são todos potenciais beneficiários, especialmente em tempos de crise.
- Criar sistemas para facilitar movimento para outros apoios, conforme seja necessário, incluindo seguros e serviços sociais. Isto é consistente com os princípios e a abordagem discutida na Secção 6 sobre gestão de casos e ligações e no Módulo COO.
- Assegurar a protecção (e recepção continua do apoio) para aquelas categorias de beneficiários e agregados familiares para as quais a graduação ou retirada do programa não é uma opção (por exemplo, aqueles que não têm capacidade de gerar meios de vida auto-suficientes, por exemplo, pessoas com deficiência, doenças crónicas, etc.) Isto é especialmente relevante para muitos programas que se encontram na África Subsaariana dirigidos para famílias incapacitadas de trabalhar ou famílias de continuidade da geração.

17. Com efeito, estes não se aplicam para agregados familiares onde o beneficiário faleceu. Para mais reflexões sobre o tópico veja este blogpost por Devereux sobre ‘graduação responsável’.





- Definir critérios claros de elegibilidade/retirada/graduação e indicadores de comparação de progresso no cumprimento desses critérios. Isto inclui o seguinte:
 - Garantir fortes sistemas de recolha e gestão de dados a fim de monitorar as realizações, em comparação com estes. Assumido com seriedade, isto tem implicações para os custos do programa e requer sistemas adequados (por exemplo, SIG, ver Módulo SIG) e afectação de pessoal (ver Secção 6 e Módulo M&A).
 - Definir prazo para o processo de retirada, etapas de acções e partes responsáveis.
 - Divulgar massivamente os critérios (ver Secção 8).
- Mesmo quando os programas não possuem objectivos de graduação claros, garantir que eles facilitem o progresso rumo aos resultados de graduação – por exemplo, focalizar explicitamente sobre a melhoria das escolhas dos meios de vida e investimentos para geração do rendimento produtivo. O nível de transferências, a previsibilidade dos pagamentos e o tipo das mensagens veiculadas associadas aos desembolsos são factores fundamentais que podem ser manipulados pelos executores do programa com vista a facilitar impactos económicos, impactos (Daidone et al, 2015; Bastagli et al, 2016).

4.1 IMPLICAÇÕES PARA ÁFRICA SUBSAARIANA

A tabela abaixo traça algumas considerações-chave em termos de contexto global na África Subsaariana (reconhecendo as grandes variações em todos os países) contra o desenvolvimento e implementação de estratégias de retirada e de graduação.

Tabela 6: Como o contexto afecta o desenvolvimento e implementação de um sistema de retirada e/ou de graduação na SSA

	ASPECTOS CONTEXTUAIS RELEVANTES DA SSA	IMPLICAÇÕES DE DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMA DE RETIRADA E DE GRADUAÇÃO
Perfil da pobreza	<ul style="list-style-type: none"> • Níveis de pobreza generalizada, elevadas taxas de pobreza e concentração da pobreza. • Pequenas diferenças entre os rendimentos inferiores/decis de consumo. • Elevada volatilidade ao longo da linha de pobreza. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade de diferenciar entre agregados familiares que se “graduaram para fora da pobreza” e aqueles não o fizeram (e aqueles que podem ou não). • Necessidade de um apoio abrangente e a longo prazo, no lugar de um sistema virado para retirar agregados familiares por falta de orçamento ou compromisso. • Importância de estabelecer ligação com intervenções complementares (por exemplo, “a graduação” poderá não ser prática através de transferências monetárias apenas).
Perfil de vulnerabilidade	<ul style="list-style-type: none"> • Elevado nível de vulnerabilidade dos agregados familiares a doenças (especialmente no contexto do já generalizado HIV), variações sazonais e emergências, incluindo conflitos. • Foco político sobre agregados constrangidos para trabalhar (pessoas com deficiência, idosas, com doenças crónicas, etc.) e agregados familiares de continuidade da geração. • Centralidade de meios de vida agrícolas e sujeitos a frequentes choques. 	<ul style="list-style-type: none"> • Criar um sistema para permitir uma “porta giratória” (no lugar de uma “porta de sentido único”) no programa. • Proteger as categorias de beneficiários e agregados familiares para os quais “graduação” ou retirada do programa não é opção pessoas com deficiência, idosas, com doenças crónicas e agregados familiares de continuidade da geração).





(continuação)

	ASPECTOS CONTEXTUAIS RELEVANTES DA SSA	IMPLICAÇÕES DO DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE RETIRADA E GRADUAÇÃO
Serviços, infra-estruturas e mercados	<ul style="list-style-type: none">• Subdesenvolvidos, não equitativos e serviços de baixa qualidade.• Infra-estruturas subdesenvolvidas.• Pouco acesso a mercados e empregos.	<ul style="list-style-type: none">• Irrealístico assumir que os agregados familiares irão “graduar” para actividades de maior rendimento/menor produtividade.• Necessidade de acompanhar o foco de graduação com formação substantiva, envio de mensagens e recursos adicionais (por exemplo, transferência de activos, etc.).

Fonte: Autores.

Num contexto de pouca capacidade – por exemplo, para gerir um sistema que efectivamente faça recolha de dados para monitorar investimentos contra os resultados da graduação – implementar estratégias efectivas de graduação pode ser extremamente problemático. É preciso definir a graduação em termos que possa ser facilmente medida e referenciada por meio de indicadores – e compreendida tanto pelos beneficiários como pela comunidade, de modo que não se volte contra eles. De igual modo, qualquer tipo de estratégia de retirada requer uma gestão cuidadosa em nome das estruturas de nível comunitário ou do funcionário que irá assegurar protecção contínua de indivíduos e facilitar transferência para um outro apoio se for necessário. A falta de um quadro de trabalhadores sociais em muitos países da África Subsaariana, associada à falta de um sistema forte de gestão de casos representa um grande desafio para do objectivo.

4.2 LIÇÕES A APRENDER

- Existe um importante distinção entre retirada, graduação e graduação para desenvolvimento do programa que precisa ser considerada na etapa de desenho do programa.
- Princípios-chave orientadores devem ser:
 - Criar sistemas para permitir uma “porta giratório” (no lugar de uma “porta de sentido único”) no programa.
 - Facilitar a mudança para outro apoio, conforme necessário, incluindo seguro e serviços sociais.
 - Garantir a recepção contínua de apoio para aquela categorias de beneficiários e agregados de família para os quais a “graduação” ou a retirada do programa não uma opção (por exemplo, impedido de trabalhar).
 - Mesmo quando os programas não possuem objectivos explícitos de graduação, garantir que facilitem o progresso rumo aos resultados da graduação – por exemplo, focalizando explicitamente na melhoria as escolhas de subsistência e investimentos para geração de renda.
- Sistema de gestão de casos. Gerir a retirada e a graduação exige uma alta capacidade a nível local e de preferência deve estar ligado ao sistema de gestão de casos do programa.



5

MECANISMOS DE RECLAMAÇÕES E RECURSOS¹⁸

A Recomendação 202 (R. 202) dos pisos nacionais de protecção social (2012) recomenda que estados-membros tenham um quadro jurídico para garantias básicas de protecção social, definindo o alcance, quantificando as condições e níveis de benefícios. A recomendação estipula igualmente os seguintes princípios:

- Não-discriminação, igualdade do género e sensibilidade a necessidade específica.
- Respeito pelos direitos e dignidade das pessoas cobertas pelas garantias de segurança social.
- Transparente, responsável e boa gestão financeira e administrativa.
- Eficiência, acessibilidade e procedimentos de recursos.

Estes princípios, juntamente com outros incluídos na recomendação, por um sistema adequado de apresentação de reclamações e recursos (às vezes referidos como “mecanismos de queixas”) e outros sistemas para fortalecer a responsabilização. Nesta secção discutimos os mecanismos de reclamações e apelos – uma vez que estes são a componente central da administração do programa – enquanto mais mecanismos para fortalecimento da responsabilização são discutidos no Módulo M&A).

Sublinhamos também que a criação destes sistemas é no princípio um desafio de governação: superar a resistência do governo à recepção de reacção negativa e incorporar perspectivas dos beneficiários reformulação do actual programa.

18. Esta secção baseia-se no trabalho realizado na Indonésia, Maldivas e Zâmbia pela Oxford Policy Management. Ver também Barca (2015).



5.1 O QUE É UM MECANISMO DE RECLAMAÇÕES E RECURSOS?

Um mecanismo de reclamações e recursos é um sistema que permite os cidadãos a reclamar e responder aos executores de um determinado serviço, e permite os executores a responder a tais reclamações ou obter resposta. Deste modo, mecanismos de reclamações e recursos que funciona bem oferece processo previsível, transparente e credível para todas as partes, o que traduz-se em resultados vistos como sendo justos, efectivos e duradouros. Pormenorizadamente, os benefícios de estabelecer um forte mecanismo de reclamações e recursos incluem o seguinte:

- Resolver problemas operacionais permanentemente;
- Levar as autoridades executoras para prestarem contas a todos os níveis (particularmente relevante nos contextos descentralizados).¹⁹
- Reduzir a corrupção (particularmente relevante nos contextos descentralizados).
- Padronizar a implementação do programa e o desempenho (particularmente relevante nos contextos descentralizados).
- Reduzir custos abordando questões operacionais através de padronização e processo efectivo de resolução.
- Reduzir o volume global de reclamações através de melhor socialização do programa.

Existem três principais tipos de queixas apresentadas através do mecanismo de reclamações e recursos:

- **Reclamações** – Expressão de insatisfação quando os queixos não estão satisfeitos com o serviço prestado e, potencialmente, pedem um resultado diferente ou acção. Estas podem ser, por sua vez:
 - Reclamações “informais” que se resolvem facilmente no ponto de contacto, por exemplo, dando informações adicionais.
 - Reclamações “formais” que requerem acção a nível superior.
- **Recursos** – Expressão de insatisfação com a decisão prestar ou não prestar serviço/benefício. Este procedimento é quase legal envolvendo uma decisão acerca dos direitos estatutários do requerente nos termos da legislação. Por definição, exigem uma solução ao nível superior.
- **Retorno** – Qualquer comentário, positivo ou negativo, que qualquer parte interessada quer partilhar com o objectivo de melhorar os serviços. Tais comentários devem ser recolhidos de forma sistemática, analisados e tomados em conta.

A gestão das reclamações, recursos e retornos pode ser feita a três níveis diferentes (Barrett and Kidd, 2015), a saber:

- **Primeiro segmento** – Geridos pelo agente pagador e direccionados para questões ligadas ao pagamento.
- **Segundo segmento** – Gerido pelos administradores de transferência de dinheiro (geralmente trabalhando em colaboração com o governo local) ou uma agência independente (por exemplo, uma ONG, com HSNP do Quénia) e focalizando nas operações globais de transferência de dinheiro. Isto pode coincidir com o primeiro segmento se os pagamentos forem feitos internamente.
- **Terceiro segmento** – Gerido através de uma entidade independente que age como destino de último recurso, tais como comissão dos direitos humanos. Provedor de justiça ou sistema de justiça. Esta matéria é discutida no Módulo M&A.

19. Para estas e as outras questões, isto deve-se ao facto de que nos contextos descentralizados existem elevados riscos de baixo nível das agências implementadoras cumprir com os procedimentos normalizados.



Quadro 13: Princípios que regulam os mecanismos de reclamações e recursos

Para que os mecanismos de reclamação e recursos possam ser eficazes, a Recomendação 202 especifica que eles devem se “imparciais, transparentes, eficazes. Simples, rápidos, acessíveis” e “gratuitos aos recorrentes”. Estes princípios são discutidos mais pormenorizadamente abaixo, juntamente com algumas outras da melhor prática internacional, nomeadamente:

- **Imparcialidade e consistência** – Cada caso deve ser considerado sobre os seus próprios méritos e todas as evidências devem ser claramente documentadas e analisadas. As decisões devem ser consistentes.
- **Transparência, clareza** – Os queixosos/recorrentes devem ser dados uma explicação clara dos critérios para aceitação das suas reclamações/recursos e orientação sobre a forma como eles devem ser abordados, incluindo rapidez na obtenção da resposta e comportamento dos funcionários. Os resultados devem ser transparentes.
- **Eficácia e rapidez** – As reclamações devem ser resolvidas o mais rápido possível. Os pontos de contacto locais devem lidar com reclamações simples, enquanto deve haver um sistema de informação interna regular visando facilitar o aumento de reclamações não atendidas.
- Para facilitar fácil uso, os mecanismos de reclamação e recursos devem ser simples e rápidos.
- **Acesso e simplicidade** – O serviço deve ser conhecido, gratuito, aberto, simples e disponível para todos quanto precisarem dele. Deve ser disponibilizado material de sensibilização, os funcionários devem ser contáveis através de carta, e-mail e telefone, não devendo haver barreiras de instrução escolar e linguísticas.
- **Capacidade de resposta** – O mecanismo deve responder às necessidades de todas as reclamações. Pode ser necessário tomar medidas para gerir os contactos com os recorrentes que têm necessidades especiais e para responder a demandas injustificadas ou comportamentos dos queixos ou requerentes que apresentaram recursos. Isto requer uma formação apropriada por parte dos funcionários bem como recursos adequados.
- **Proporcionalidade** – Isto requer uma avaliação da reclamação e sua respectiva resposta que tome em consideração a natureza da questão e o efeito que tem sobre o queixoso. A profundidade da investigação e o tempo de duração pode ser proporcional à gravidade da questão, no entanto, a qualidade de evidência e investigação pode permanecer.
- **Confidencialidade** – Os queixosos têm direito de esperar que a sua privacidade seja respeitada e as sua reclamação seja investigado em sigilo.

Fonte: Recomendação 202 da OIT; integração dos autores.

5.2 DESAFIOS COMUNS NA CRIAÇÃO DE UM MECANISMO DE RECLAMAÇÕES E RECURSOS

Em todo o mundo, os mecanismos de reclamações e recursos geralmente são subutilizados e têm desempenho insatisfatório. Na área de segurança social e transferência de dinheiro este é um caso particular. Em ambos existe problema de procura e oferta que se sobrepõem, que precisam de ser abordados de forma adequada na altura do desenvolvimento do mecanismo.



Do lado da procura, os problemas incluem o seguinte:

- Muitas vezes, as pessoas não sentem com direito aos serviços que recebem, muito menos reparar o fraco desempenho de programas.
- Falta de informação sobre o programa e os direitos conferidos, incluindo o conhecimento de como o mecanismo de reclamações e recursos funciona.
- Os cidadãos podem dispor de tempo e de recursos para apresentar uma reclamação.
- Os cidadãos podem ser cépticos acerca da credibilidade do mecanismo e se apresentando reclamação isto trará mudanças em particular, onde o mecanismo não entende como sendo independente e imparcial.
- Os cidadãos podem ter relutância de desafiar as autoridades de tomada de decisão (funcionários do governo e, nos casos em que ter a comunidade como alvo determinará a elegibilidade – outros membros da comunidade) devido à dinâmica do poder desigual.
- Em alguns contextos, poderá haver preocupações acerca de repercussões de uma resposta negativa.

Estas preocupações irão provavelmente ser impostas sobre grupos vulneráveis e aqueles que são política, social ou geograficamente marginalizados.

Em relação ao lado de oferta, existem vários pontos de vista para a dificuldade de fazer com que os provedores de serviço e o governo respondam aos cidadãos e aos beneficiários do programa. Esta dificuldade deve-se a várias questões, incluindo:

- Resistência do governo à crítica, conduzindo a uma criação de sistemas de “marcação no quadrado” (economia política).
- Falta de um processo padronizado de recolha e resposta das reclamações do retorno.
- Falta de comunicação entre os diferentes níveis da implementação do programa.
- Falta de formação adequada sobre soluções padrão a reclamações comuns.
- Falta de afectação adequada de funcionários e de capacidade a nível local.
- Os processos actuais de recolha de reclamações e recursos não foram concebidos para focalizar na população (por exemplo, caixas de reclamação para pessoas analfabetas, etc.).
- Falta de uma estratégia de comunicação adequada para informar os cidadãos sobre o funcionamento do mecanismo.
- Ausência de incentivos para responder e agir sobre as reclamações e recursos do cidadão (cenouras, paus) ou sistema para monitorar a recolha e tratamento de reclamações e recursos.

Com efeito, gerir um mecanismo de reclamações e recursos de alta qualidade e sensível não é uma tarefa fácil para os administradores do programa, devido a:

- **Resistência dos funcionários à “crítica”** – Isto deve ser superado garantindo que o mecanismo CA é usado de forma construtiva e não despoleta uma cultura de atribuir culpas.
- **Resistência dos funcionários em lhes ser aumentado fardo** – De preferência, isto deve ser resolvido afectando pessoal dedicado para responder pelas reclamações e recursos.
- **A natureza de certos tipos de reclamações e recursos, que são difíceis de abordar** – Em todos os programas de segurança social, a principal categoria de reclamações e recursos apresentados diz respeito a questão de “alvo”. Se o registo for único (por exemplo, inquérito censitário periódico e não segundo solicitação) e se a determinação da elegibilidade for feita usando sistemas que não podem ser facilmente verificados ou compreendidos pelos beneficiários ou terceiras partes (por exemplo, *proxy means testing*), isto tornará edifico para os gestores aferir adequadamente as reclamações e apelos que recebem – minando o sistema em si (ver também Módulos SIG e Módulo S&I).

Quadro 14: Tratamento de reclamações através de comités de direitos locais – Caso do HSNP do Quênia

A autoridade nacional do Quênia para a gestão da seca (NDMA) é responsável pela gestão do programa da rede de protecção contra fome (HSNP) e criou um conjunto de mecanismos de prestação de contas incluindo um SIG descentralizado para registar e processar reclamações, uma linha verde, um serviço de SMS e media social. No entanto, o canal principal de prestação de contas dentro do programa são os seus comités de direitos: Um grupo de membros bem conhecidos e respeitados de toda a comunidade que detêm múltiplas responsabilidades, incluindo: (i) Mobilizar as comunidades para as actividades do programa (direccionamento, registo e pagamentos); (ii) Garantir que os membros da comunidade conheçam os seus direitos e responsabilidades e o processo para reclamações; (iii) Receber, registar e enviar todas as reclamações aos funcionários de gestão de dados da ONG coordenadora (*HelpAge*) para digitação dos dados no sistema SIG da HSNP; e (iv) Supervisionar o processo de pagamentos para garantir a eficiência nos pagamentos e reduzir o risco de fraude por parte dos agentes. Os membros são geralmente nomeados por um chefe local e confirmados pela comunidade numa reunião pública, uma baraza, ao nível sub-local.

Os comités de direitos são uma inovação mas enfrentam o problema de implementação. Por exemplo, evidência recentes mostram que os comités são activos na apresentação de relatórios de reclamações, mas demoram e são pouco eficazes na resolução das mesmas. Eles têm pouca motivação, têm escolaridade limitada, a coordenação com as estruturas formais da HSNP é ímpar e os seus papéis e responsabilidades não são claras para eles. As recomendações para o seu melhoramento incluem: pagar os membros pelo seu trabalho, melhorar o processo de votação e retirar membros inactivos, melhorar a formação e aumentar o prestígio da posição que os membros ocupam.

Fonte: OPM (2015) HSNP Fase 2: Avaliação do Relatório de Temas Especiais: Revisão dos Comités de Direitos, Setembro de 2015.

Em resumo, os obstáculos principais que as reclamações enfrentam são resumidos na Figura 4:

Figura 4: Principais obstáculos encontrados ao tentar ter acesso aos mecanismos de reclamações e recursos



Fonte: Autores.

5.3 CRIAR UM MECANISMO DE RECLAMAÇÕES E RECURSOS FUNCIONAL

Conforme foi discutido anteriormente, a principal barreira a superar quando se avança para implementar um mecanismo de reclamações e recursos funcional pode ser a resistência do governo à crítica. Isto exige uma mudança cultural, sublinhando as fortes vantagens de um sistema que garante a prestação de contas, ao mesmo tempo que contribui para a melhoria do programa em curso. A prática internacional que implementa tal sistema de programa específico realça a importância do seguinte:

- Existem várias opções para receber/recolher reclamações e recursos e cada uma tem os seus prós e contras enumerados abaixo:

Tabela 7: Principais tipos de canais de reclamações e recursos do programa: prós e contras

TIPO DE CANAL	PRÓS	CONTRA
Assistente social/ trabalhador social	<ul style="list-style-type: none"> • Forte compreensão do programa de segurança social. • Muito acessível ao nível local. • Contacto regular com o programa de segurança social. • Pode ser facilmente treinado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Potencial conflito de interesses (não pode reclamar a eles acerca da sua própria conduta). • Nem sempre é capaz de trazer soluções (por exemplo, determinação do alvo). • Não anónimo ou confidencial. • Pode ser tendencioso contra certos membros da comunidade.
Caixa de reclamações	<ul style="list-style-type: none"> • Fácil de criar. • Pode ser para reclamações anónimas (se o formulário dizer claramente que nome e endereço não são necessários). 	<ul style="list-style-type: none"> • Não é adequado para analfabetos. • Convicção de que nenhuma acção seria tomada.
Centro de atendimento telefónico	<ul style="list-style-type: none"> • Directo. • Simples. • Nenhum problema ligado ao analfabetismo. • Teoreticamente pode ser anónimo/confidencial. • Útil nos contextos descentralizados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pouca probabilidade de os pobres terem acesso a um telefone ou dispostos a pagar pela chamada. • Pouca confiança na revelação da sua identidade ou problemas a um desconhecido • Mais difícil os agregados familiares acompanhar a forma como a sua reclamação está a ser tratada. • Precisa se funcionar muito bem, ou poderá voltar contra si.
Comité de Reclamações Comunitários	<ul style="list-style-type: none"> • Os membros provêm da comunidade; bastante conhecidos e confiados. • Acesso fácil (directo e simples). • Nenhum problema ligado ao analfabetismo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não anónimo ou confidencial. • Mais oneroso para criar (identificar actores) e formar. • Não pode compensar as fraquezas gerais do programa.
Unidade móvel	<ul style="list-style-type: none"> • Directa. • Acesso simples. • Nenhum problema ligado ao analfabetismo. • Teoreticamente pode ser anónimo/confidencial. • Não tendenciosa/independente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Relutância ao envolvimento de actores externos (não há confiança para revelar a sua identidade/ problemas a um desconhecido). • Não facilmente organizados em todo o país. • Oneroso criar. • As pessoas só podem reclamar periodicamente.

Fonte: Barca (2015), com algumas referências a Bassett e Blanco (2011).

MECANISMOS DE RECLAMAÇÕES E RECURSOS

- É mais eficaz resolver reclamações e recursos no local da prestação do serviço onde os custos de informação e de transacção são os mais baixos. Isto pode apenas ser realizado se forem desenvolvidas respostas e acções padrão para as reclamações e recursos mais comuns que são recebidos – e os funcionários são formados em torno destas respostas e aplicá-las de forma consistente. Na África Subsaariana, as estruturas dos comités existentes ou comités *ad hoc* geralmente são atribuídos a tarefa de garantir que reclamações “simples/informais” (que apenas requer mais informação) são completamente resolvidos a nível inferior de acesso (ver, por exemplo, Quadro 14 descrevendo a experiência do Quénia com comités de Direitos voluntários). Entretanto, depender unicamente destas estruturas não é suficiente, especialmente porque os mesmos são objectos de reclamações (não adianta reclamar àqueles que te ofenderam – conflito de interesses).

O acesso aos e a eficácia dos mecanismos de reclamações e recursos do programa podem ser melhorado através de:

- Garantir canais múltiplos para receber reclamações e recursos para garantir a conveniência da reclamação, preferência cultural e facilidade de uso;
- Garantir que os canais respondam às barreiras do lado da oferta e da procura que as reclamações e recursos enfrentam (ver a discussão acima);
- Permitir aos canais independentes resolver e reforçar outros sistemas de responsabilização – conforme foi discutido exhaustivamente no Módulo M&A.
- Assegurar que o sistema seja difundido massivamente através de estratégias de comunicação especificamente direccionadas para pessoas mais pobres e agregados familiares marginalizados (ver também Secção 8).

A comunicação deve centra-se em:

- **Procedimentos para reclamação/recurso** – Procedimentos e prazo para receber resposta: normas que regulam a tomada de decisão e solução.
- **Direitos e responsabilidade em relação ao programa** – A carta dos direitos e responsabilidades, por exemplo, e princípios/normas/códigos aos quais a organização se compromete.
- **Explicar que** – a) Não existe nenhum encargo financeiro ao apresentar reclamação; b) As reclamações são bem-vindas porque ajudam a melhorar as políticas, sistemas e prestação do serviço do projecto; c) As reclamações serão tratadas com confidencialidade e os queixosos não serão punidos por terem apresentado reclamações.
- A transparência e o impacto final de um mecanismo de reclamações ou recursos podem ser reforçados através de agregação de dados num relatório nacional que pode ser utilizado para aprendizagem e melhoria do sistema. Por exemplo, as reclamações e recursos comuns muitas vezes decorrem das imperfeições que podem ser rectificadas facilmente. A publicação de tais relatórios pode ser usada para servir de referenciadas autoridades descentralizadas comparando uma com outra. A criação de um “módulo” de reclamações dentro do programa ou do SIG nacional pode tornar este processo quase informatizado (ver Módulo SIG). Os relatórios sobre reclamações podem incluir o seguinte:²⁰
 - O número de reclamações acerca de uma questão particular.
 - Picos de reclamações.
 - Distribuição geográfica de reclamações.
 - Características de reclamações – por exemplo, se elas representam um contexto demográfico específico.
 - Situação de reclamações (rejeitada ou não elegível, em avaliação, acção acordada, implementação da acção em curso, ou resolvida).
 - Quanto tempo levou para resolver cada tipo de reclamação.

20. Provedor de Justiça da Common wealth (2009) e BAD (2010).

Do ponto de vista “técnico”, as etapas para a criação de um sistema funcional são discutidos abaixo (ver também Secção 1.2).

Quadro 15: Etapas principais para criação de um sistema ad hoc de reclamações e recursos

<p>1ª Etapa – Fazer o levantamento das reclamações e recursos mais frequentes.</p> <p>2ª Etapa – Desenvolver práticas e respostas para as reclamações e recursos mais comuns.</p> <p>3ª Etapa – Decidir os pontos de contacto para receber/recolher as reclamações e recursos (e resolver as reclamações “informais” e pedidos de informação).</p> <p>4ª Etapa – Decidir os pontos de contacto e processos de registo, processamento e tratamento da reclamações e recursos formais.</p> <p>5ª Etapa – Formalizar papéis e responsabilidades claras até à cadeia e incorporar as mesmas na descrição de tarefa.</p> <p>6ª Etapa – Desenvolver um processo de agregação e uso de dados compilados para melhorar o funcionamento do programa.</p> <p>7ª Etapa – Finalizar materiais de apoio (formulários, documentos de orientação, manuais operacionais, etc.) e incorporar quaisquer mudanças relevantes na legislação. Inclui garantir as normas de serviço e principais indicadores de desempenho (KPIs) são actualizados de forma a reflectir o mecanismo proposto.</p> <p>8ª Etapa – Conduzir formação dos funcionários.</p> <p>9ª Etapa – Comunicações extensivas dos procedimentos de reclamações e recursos.</p> <p>10ª Etapa – Comece a gerir o novo processo.</p>

Fonte: Autores.

5.4 IMPLICAÇÕES PARA A ÁFRICA SUBSAARIANA

A tabela abaixo traça algumas considerações em termos do contexto global na África Subsaariana (reconhecer grandes variações em todo o continente) contra o desenvolvimento e implementação de mecanismos de reclamações e recursos.

Tabela 8: Principais considerações em termos do contexto global na África Subsaariana contra o desenvolvimento e implementação de mecanismos de reclamações e recursos

	ASPECTOS CONTEXTUAIS RELEVANTES DA SSA	IMPLICAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS DE PAGAMENTO
Perfil da pobreza	<ul style="list-style-type: none"> Pobreza rural²¹ (pobreza extrema desproporcionalmente concentrada nas zonas rurais). 	<ul style="list-style-type: none"> Difícil garantir acesso aos mecanismos de reclamações e recursos Necessidade de múltiplos canais para receber reclamações e recursos para garantir a conveniência dos queixosos, preferência cultural e facilidade de uso.
Perfil de vulnerabilidade	<ul style="list-style-type: none"> Foco político sobre o agregado familiar constrangido: pessoas com deficiência, idosas, e com doenças crónicas, etc. Geração da continuidade e agregados familiares chefiados por crianças. 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismo de reclamações e recursos precisa atender a necessidades específicas de pessoas com deficiência/idosas e outros agregados familiares impossibilitados de trabalhar (por exemplo, fraca mobilidade, etc.) e assegurar acesso.

→

21. Na maioria dos países em desenvolvimento as pessoas das zonas rurais, mas especialmente na África Subsaariana, uma porção considerável dos seus rendimentos depende da agricultura (FAO, 2015).



(continuação)

	ASPECTOS CONTEXTUAIS RELEVANTES DA SSA	IMPLICAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS DE PAGAMENTO
Aspectos sociais e culturais	<ul style="list-style-type: none"> • Relutância de desafiar a autoridade de decisores e o sentimento global de gratidão. • Comunidades muito fechadas e com estruturas e hierarquias preexistentes bem fortes. • Elevadas taxas de analfabetismo e marginalização no seio das pessoas mais pobres e vulneráveis. • Normas do género e religiosas nem sempre são progressivas. • Divisões tribais, étnicas e linguísticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicação suficiente sobre como apresentar reclamações e recursos gratuitamente e o que se espera do processo (incluindo o direito de reclamar e por que é importante). • Envolver as comunidades na resolução de reclamações simples e pedidos de informação, enquanto se desenvolver canais claros para aumentar e criar canais alternativos de recolha das reclamações. • Assegurar que o sistema é compreendido e aceite culturalmente – incluindo disponibilidade na língua correcta.
Infra-estruturas e tecnologia	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar o uso de telemóveis e Pagamentos M. 	<ul style="list-style-type: none"> • Potencial para centros de atendimento telefónico ou SMS/aplicativo com base no processo de reclamações.

Fonte: Autores.

Em termos de capacidade, os papéis e responsabilidades claras no que diz respeito à resolução de reclamações e recursos e comunicação ao queixoso constituem a espinha dorsal de qualquer sistema de reclamações e recursos. Devem ser claramente definidas e incorporadas na descrição de tarefas dos funcionários do programa (e potencialmente nos organogramas revistos, formação, etc.). É importante observar que o mecanismo precisará de afectação de funcionários dedicados ao nível descentralizado e nacional para funcionar adequadamente. Além disso, também é importante fixar normas de desempenho e metas para tratamento de reclamações antecipadamente (por exemplo, tempo máximo de resposta) e tornar isto central para o sistema de monitoria do desempenho programa sobre compensação – uma vez que é uma área que pode permanecer como de pouca prioridade se não houver incentivos.

5.5 LIÇÕES A APRENDER

- A Recomendação 202 (R. 202) sobre pisos nacionais de protecção social (2012) e outras normas internacionais apela para estabelecimento de sistemas adequados para gestão de reclamações e recursos e aumentar a responsabilização.
- Um forte mecanismo de reclamações e recursos permite aos cidadãos a apresentar reclamações ou respostas aos executores de um determinado serviço, e permite a estes responder a tais reclamações ou respostas e tomar medida em torno disso para contínua melhoria do programa e de políticas. Os resultados deste processos são honestos, eficazes, duradouros e podem contribuir para: aumentar a responsabilização geral do programa; aumentar a confiança e o envolvimento do cidadão; resolver questões operacionais de forma contínua (a baixo custo); reduzir a corrupção e; padronizar a implementação e o desempenho do programa.
- Os mecanismos de reclamações e recursos de protecção social em todo o mundo são geralmente subutilizados e/ou funcionam abaixo das expectativas. Existe problemas do lado da procura (não se sentir com direito, falta de informação, embaraços, etc.) e do lado da oferta (resistência do governo à crítica, falta de um processo padronizado, falta de comunicação e de formação, etc.) subjacente a isto, devem ser resolvidos de forma adequada ao desenvolver um mecanismo de reclamações e recursos.
- Gerir um mecanismo de reclamações e recursos de alta qualidade e sensível não é uma tarefa fácil para os administradores do programa, por causa de: a) Resistência à "crítica"; b) Resistência a um peso adicional; c) A natureza de certos tipos de reclamações e recursos; que são difíceis de resolver (por exemplo, as relacionadas com a determinação do beneficiário, geralmente a grande maioria). Estas questões devem ser analisadas cuidadosamente e resolvidas a partir da fase de desenvolvimento.



6

GESTÃO DE CASOS E LIGAÇÕES

Cada beneficiário que acede um programa de protecção social vem com uma história particular e um conjunto de necessidades, que não são necessariamente abordadas na totalidade através de operações do programa padrão – ou por transferência de dinheiro por si só. De fato, a protecção social não contributiva é apenas uma componente de uma resposta holística às necessidades de bem-estar social. Além disso, um problema comum com os programas existentes é a desconexão que beneficiários podem sentir após o registo inicial e matrícula e a falta de compromisso do programa em curso e suporte – que em última análise, pode afectar negativamente a seus impactos.

Um sistema de gestão de casos a nível de programa seguiria ‘caso a caso’, assegurando que as necessidades dos beneficiários (crianças, pessoas com eficiência, idosos, famílias vulneráveis, etc.) e as situações sejam avaliadas de forma contínua e abordadas:

- No âmbito do programa (‘gestão de casos do beneficiários’): fornecendo orientação/informação/apoio personalizada ao abordar questões específicas de cada caso (por exemplo, monitoria da condicionalidade, garantia da actualização de informações, registo, etc.).
- Fora do programa, identificando necessidades e ligando os beneficiários a um conjunto mais amplo de serviços complementares disponíveis dentro do país (através de alguma forma “sistema de ligação e referência”, que pode ser estendido para a comunidade – não apenas para os beneficiários).

Os principais desafios na criação de tais sistemas são a falta de orçamento e pessoal qualificado a nível da comunidade, um pré-requisito para o funcionamento adequado. Isto é discutido com detalhes no Módulo M&A. Por esta razão, a criação de sistemas de gestão de casos é abordada muitas vezes só depois de outros processos principais serem desenvolvidos e implementados.

6.1 GESTÃO DO BENEFICIÁRIO (CASO)

A implementação da gestão (caso) do beneficiário usando a estrutura do programa existente pode incluir o seguinte:

- Uso de funções informatizadas dentro do programa SIG para sinalizar casos que precisam de acção e apoio adicionais.



- Usando os trabalhadores de assistência social/trabalhadores de extensão que registam e interagem com beneficiários de transferência dinheiro a nível local (ou outras estruturas baseadas na comunidade existentes – às vezes voluntárias) para travar um diálogo mais amplo com as famílias beneficiárias e suas comunidades para:
 - Resolver questões a cada caso e monitorar o “progresso” (incluindo o uso da transferência e adesão às condicionalidades) – vide também a Secção 7.
 - Apoiar o processo de actualização/re-certificação/anulação de registo de dados (vide também a Secção 2.3) e “graduação” (vide também a Secção 4).
 - Apoiar a recolha e canalização de reclamações, recursos e questões específicas de cada programa (vide também a Secção 5).
 - Discutir a importância de certos comportamentos relacionados com a saúde, nutrição e protecção infantil (ver também Quadro 16 por exemplo).
 - Fornecer informações sobre a disponibilidade de outros serviços e como ter acesso aos mesmos (ver também Secção 6.2 abaixo).

6.2 SISTEMAS DE LIGAÇÃO E REFERÊNCIA

Existe um caso forte para a criação de um sistema de ligação e referência abrangente não só a nível do programa, mas também a nível de comunidade no geral para “garantir todos os (indivíduos) vulneráveis sejam identificados, suas necessidades correctamente avaliadas e que estes recebam um apoio transectorial, até que haja um produto positivo para tal criança e/ou família” (IDS, 2012). Tal sistema oferecerá uma estrutura dentro da qual todos os sectores que desempenham um papel no alcance das necessidades das pessoas vulneráveis sejam obrigados a se comunicar e agir em conjunto, de modo que a natureza dinâmica, multidimensional e complexa de suas vulnerabilidades seja atendida (IDS, 2012). Isto deve ser composto por dois pilares principais:

- Acesso universal a serviços sociais essenciais e acessíveis nas áreas de saúde, água e saneamento, educação, segurança alimentar, habitação, protecção e outros definidos de acordo com as prioridades nacionais.
- Transferências sociais em dinheiro ou em espécie, para garantir a segurança de renda, segurança alimentar, nutrição adequada e acesso a serviços essenciais.

Com efeito, esse sistema também pode ser oferecido ao nível de programa – conforme mencionado na Secção 6.1. Alguns programas de protecção social ligam automaticamente os beneficiários de programa a “outros programas de apoio, uma abordagem que veio a ser conhecida como *cash plus*’ (ver Roelen et al, 2017), incluindo serviços sociais preventivos e sensíveis. Em muitos países, isto significou a garantia de seguro de saúde grátis aos beneficiários dos programas de transferência de dinheiro (Indonésia, Gana,²² Mongólia e Colômbia). Em outros um sistema personalizado de apoio é oferecido aos agregados familiares beneficiários de forma a ligá-los a um sistema personalizado de serviços dependendo de sua situação (ver a Quadro 16 no Chile, Quadro 17 para Malawi e Quadro 18 para Zimbábue).

A mistura exacta de serviços ligados através de tais sistemas abrangentes de gestão de casos e de referência dependerá do tipo de serviços estão na verdade disponíveis no país – e quais serviços são priorizados pelos governos. A Figura 6 fornece um exemplo da gama de serviços que podem estar ligados. Mais informações sobre tal coordenação podem ser providenciada no Módulo COO do presente pacote de formação.

22. No Gana, por exemplo, o ministério de emprego e segurança social assinou um memorando de entendimento com os ministérios da saúde, educação e agricultura para fornecer aos beneficiários do LEAP acesso livre ao esquema nacional de seguro de saúde (NHIS), uniforme escolar gratuito e acesso à assistência agrícola. Embora a implementação da sua abordagem integrada tem sido insatisfatória até agora (Jones et al., 2009; OPM, 2013), a intenção e objectivo da política permanece importante.

Figura 5: Ligando serviços – Uma visão geral



Fonte: Autores.

Quadro 16: Sistema integrado do Chile, que oferece apoio psicossocial pessoal aos agregados familiares beneficiários

Chile solidário, principal programa de transferência de dinheiro do Chile, criado em 2002 e visava agregados familiares em extrema pobreza. Para além de um apoio monetário “tradicional” através de transferências de dinheiro, o programa segue uma abordagem inovadora e personalizada para cada agregado familiar, graças ao “acompanhamento” (apoio psicossocial – ‘*Apoyo Psicosocial*’) através de um assistente social ao longo de um período de 24 meses. Especificamente, são organizadas 21 sessões de visitas domiciliárias com uma intensidade decrescente depois de 6 meses. O assistente social e a família desenvolvem uma estratégia (‘contrato’) com base numa metodologia de “jogo” para alcançar 53 condições mínimas agrupadas em sete pilares: saúde, trabalho, educação, dinâmicas de família, habitação, identificação – documentação e renda (Taieb et al, 2012). Além disso, o assistente social também oferece informação, referências e assistência para aceder aos serviços complementares bem como ligações para o emprego e programas de geração de rendimento.

Esta abordagem é uma consequência directa de uma conceptualização da pobreza e vulnerabilidade pelo Ministério de Desenvolvimento e Planificação que abrange todos os riscos que estão associados com a pobreza em todo o ciclo de vida, incluindo o desemprego, trabalhos precários, má saúde e baixos níveis de educação. Neste contexto, SP é claramente definido como envolvendo políticas e acções que ajudam a lidar com estes riscos multidimensionais do ciclo de vida (MIDEPLAN).

Fonte: OPM (2014).

Quadro 17: Um novo sistema de ligação e encaminhamento testado para o SCTP do Malawi

Malawi está actualmente num processo de desenvolvimento e testagem de um projecto-piloto de implementação de um sistema de ligação e encaminhamento (L&R) para o seu principal programa social de transferência de dinheiro (SCTP) em dois distritos, Mangochi e Dedza.

O sistema L&R é uma componente adicional do SCTP uma vez que muitas das suas actividades são executadas em sincronia com a actual implementação do programa. O objectivo do sistema L&R é assistir aos beneficiários do SCTP, de uma forma mais sistemática padronizada, para avaliar os serviços sociais existentes e daí maximizar o impacto das transferências que estão actualmente a receber.

Após a identificação de ‘prestadores de serviços’ adequados que operam a nível comunitário, o processo começa com a sensibilização dos beneficiários do SCTP: informando-os sobre o processo, os serviços disponíveis e seus provedores e seus benefícios, enquanto ao mesmo tempo promove-se o diálogo entre os beneficiários e extensionistas. Os encaminhamentos são principalmente operacionais nos pontos de pagamento do SCTP e reuniões de gestão de caso, ou através de visitas domiciliárias. Os dados que surgem do processo são inseridos num módulo *ad hoc* recentemente designado no SCTP SIG, que informa ainda mais sobre os processos de acompanhamento e monitoria.

Fonte: Website da Ayala.



Quadro 18: Abordagem de transferências sociais monetárias harmonizadas do Zimbábue para gestão de caso e ligações

A transferência social monetária harmonizada (HSCT) do Zimbábue é explicitamente projectada para melhorar o acesso aos serviços sociais de todos os membros das famílias que recebem as transferências sociais em dinheiro. Isto visa ser obtido de inúmeras maneiras:

- Envolvimento de comissões de protecção da criança como pontos focais do HSCT e vigias comunitárias.
- Desenhando o SIG do programa para acomodar o sistema de gestão de caso, inicialmente para rastrear os relatórios e agir como ferramenta de gestão de forma a garantir acompanhamentos adequados bem como identificar lacunas na prestação de serviços para processos de planificação. Por exemplo, o SIG recolhe dados sobre violações reportadas de protecção da criança, gerando uma lista local para que o departamento de serviços sociais dê seguimento. Da mesma forma, ele sinaliza agregados familiares com crianças elegíveis para programas escolares.
- Formação e sensibilização sobre questões de protecção da criança para enumeradores envolvidos no programa de segmentação (nível avançado de vigilância e informar as autoridades legais).
- Programa coordenado com a criação de um sistema nacional de gestão de caso digitalizado destinado a integrar o acesso à assistência social e justiça.

A avaliação do processo do programa de 2014 revela que ainda existem lacunas na implementação deste processo. Isto é parcialmente atribuído à função voluntária dos CPCs e à falta de treinamento adequado.

Fonte: MLSS Zimbábue (2010) e AIR (2014).

6.3 PRINCIPAIS ETAPAS PRINCÍPIOS NA CRIAÇÃO DE UM SISTEMA DE GESTÃO DE CASOS FUNCIONAL

Em uma recente avaliação dos mecanismos de referência e prática de gestão de casos na África Oriental e Austral, IDS (2012) destaca-se vários desafios enfrentados pelos países da região, na aplicação de tais sistemas (onde houver) e respectivas recomendações, que podemos resumir abaixo:

- Deve haver uma definição nacional clara e consensual de que um sistema de gestão de casos procuraria atingir e um entendimento comum de como funcionará.²³
- A gestão de casos precisa de mandatos e protocolos claros e fortes que estipulam papéis e responsabilidades claras dos provedores de serviços e membros da comunidade. Especificamente:
 - Ligações entre sectores e entre serviços precisam ser claramente explicadas.
 - Foco também nas ligações entre o sistema de identificação e encaminhamento formal e sectores informais (por exemplo, protecção social informal), reconhecendo que as iniciativas comunitárias são também uma parte importante do sistema de identificação e encaminhamento.
 - Garantir o mandato estatutário de uma pessoa focal a nível comunitário com responsabilidade de supervisionar todo o processo e vinculação de actores de diferentes sectores (coordenar e acompanhar os casos do começo ao fim). Este seria, idealmente, um assistente social,²⁴ mas também pode ser uma figura especificamente treinada (por exemplo, para-assistente social) ou da comissão (como é o caso no Zimbábue – ver Quadro 18 – e Moçambique, por exemplo).

23. Note que "muito do entendimento existente sobre quais mecanismos de encaminhamento e gestão de casos para crianças vulneráveis pode ou deve envolver os sectores de saúde e protecção infantil" (IDS, 2012).

24. Muitas vezes, isso não é possível dada a falta de assistentes sociais suficientes e o facto de que aqueles que estão em vigor estão pressionados em termos de carga de trabalho e a grande variedade de tarefas que se espera que realizem.



- A mobilização de recursos é vital para operar um sistema de gestão de casos, sendo os dois principais problemas sendo recursos financeiros e recursos humanos.
- Os investimentos na gestão de caso precisam de estar alinhados com os investimentos em serviços: isto deve interagir com serviços sensíveis e viáveis que são capazes de processar e agir com base nas referências de forma adequada.²⁵
- A gestão de casos precisa de monitoria e avaliação fortes por duas razões principais: (i) Rastrear indivíduos em diferentes sectores ao longo do tempo para garantir que o problema ou problemas identificados estão a ser resolvidos; e (ii) Monitorar o próprio sistema e responsabilizar os responsáveis pela acção.
- Um "cartão de identidade do programa" para o beneficiário que garante acesso a outros serviços é um modelo que está sendo perseguido por vários países (por exemplo, Moçambique).
- Um sistema de gestão de casos poderia de forma útil em um programa de protecção social SIG.

As principais etapas que precisam ser seguidos para abordar as recomendações acima tipicamente seguem o processo discutido na Secção 1.3:

1. Avaliar existente capacidade, estrutura e processos de gestão de casos, para definir melhores práticas, lacunas e prioridades (no governo e ONGs/sociedade civil).
2. Avaliar a) Aspectos prioritários da gestão do beneficiário; b) Potenciais serviços que possam ser ligados.
3. Criar um grupo de trabalho de alto nível para definir a estratégia e orientar/coordenar o esforço.
4. Definir práticas-padrão de gestão de caso e definir/formalizar os papéis e responsabilidades.
5. Desenvolver "ferramentas" de gestão de casos (formulários padrão, etc.).
6. Formação e capacitação.
7. Sistema de pré-teste, piloto e implementação.
8. Monitorar o sistema e melhorar a prestação.

6.4 IMPLICAÇÕES PARA A ÁFRICA SUBSAARIANA

A Tabela 9 mapeia algumas considerações-chave em termos de contexto abrangente da África Subsaariana (reconhecendo grandes variações entre os países) contra as implicações de design e implementação de sistemas de gestão de casos.

25. (McCormick, 2011): "A relativa falta de sucesso ou dificuldade em encaminhamento é em parte devido a mecanismos e sistemas de referência que não estão a ser suficientemente desenvolvidos e formalizados. Outro elemento imprescindível é a falta de serviços disponíveis ao alcance adequado das crianças e famílias ou a qualidade dos serviços que estão disponíveis."

Tabela 9: Como é que o contexto afecta a concepção e implementação de abordagens para a gestão de casos e ligações na ASS

	ASPECTOS CONTEXTUAIS RELEVANTES DA ASS	IMPLICAÇÕES DA CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO NOS SISTEMAS DE PAGAMENTO
Perfil de pobreza	<ul style="list-style-type: none"> Níveis generalizados de pobreza. Elevados índices de pobreza e densidade. Elevadas lacunas de pobreza. Pequenas diferenças entre os decis de renda/consumo mais baixos. Pobreza rural²⁶ (extrema pobreza desproporcionalmente concentrada nas zonas rurais). 	<ul style="list-style-type: none"> Riscos elevados e as implicações dos erros de exclusão. Difícil de traçar uma linha clara entre pobres e não-pobres: riscos mais elevados que os resultados não serão aceites. Necessário sistema de prova contra a captura e estigma da elite (formação, comunicação, mecanismo adequado de reclamação e recurso). Onde os programas são amplamente conhecidos e existe capacidade a nível local, os sistemas sub-medidas são preferíveis.
Perfil de vulnerabilidade	<ul style="list-style-type: none"> Alta vulnerabilidade dos agregados familiares às variações sazonais, emergências – incluindo o conflito e doença (especialmente no contexto do HIV difundido). Foco de política sobre agregados familiares com limitação de mão-de-obra: deficientes, idosos, doentes crónicos, etc. Agregados familiares sem continuidade geracional e agregados familiares chefiados por crianças. 	<ul style="list-style-type: none"> Necessidade de uma gestão de beneficiário proactiva a nível comunitário para garantir a orientação/informação/apoio adaptados e respostas reactivas a choques O sistema de gestão de casos precisa de atender as necessidades específicas de deficientes/idosos e outros agregados familiares com limitação de mão-de-obra (por exemplo, baixa mobilidade etc.) A protecção da criança deve ser uma grande preocupação do sistema.
Domínio social e cultural	<ul style="list-style-type: none"> Altas taxas de analfabetismo e marginalização entre os mais pobres e mais vulneráveis. Normas de género e religiosas nem sempre progressivas (possibilidade de violência baseada no género, etc.). Divisões tribais, étnicas e linguísticas. 	<ul style="list-style-type: none"> O sistema precisa de activamente chegar aos membros marginalizados/excluídos da comunidade. O pessoal precisa de uma formação adequada sobre como lidar com complexos aspectos sociais/culturais/legais de fornecimento de apoio (por exemplo, lidar com a violência baseado no género, abuso infantil, etc.).
Infra-estrutura e serviços complementares	<ul style="list-style-type: none"> Diferente disponibilidade e qualidade de serviços locais em diferentes lugares. Falta de relacionamento institucional entre diferentes fornecedores de serviços. 	<ul style="list-style-type: none"> Diferente disponibilidade e qualidade de serviços locais em diferentes lugares. Falta de relacionamento institucional entre diferentes fornecedores de serviços.

Fonte: Autores.

26. A população rural em muitos países em desenvolvimento, mas especialmente na África Subsaariana, depende da agricultura para uma parte significativa dos rendimentos (FAO, 2015).

A principal preocupação, tal como em muitos sistemas de fornecimento discutidos no presente módulo é a falta recursos e capacidade a nível local. Especificamente implementar um sistema de gestão de casos a nível de programa requer a presença e apoio contínuo a nível da comunidade – difícil de alcançar em países com falta de um quadro estatutário de assistentes sociais formados. Tem havido soluções para isso, incluindo a formação *ad hoc* de “extensionistas (pagos) (Quadro 17) e o uso de grupos comunitários treinados e voluntários (Quadro18) – ainda assim a medida em que estas abordagens foram bem-sucedidas ainda precisa de ser analisada.

6.5 LIÇÕES PRINCIPAIS

- **Um sistema de gestão de caso a nível de programa segue ‘caso a caso’**, assegurando que as necessidades dos beneficiários (crianças, pessoas deficientes, idosos, famílias vulneráveis, etc.) e a situações sejam avaliadas de forma contínua e abordadas:
 - **No âmbito do programa (‘Gestão de caso do beneficiário’)** – Fornecer orientação/informação/apoio ao abordar questões específicas (por exemplo, monitoria da condicionalidade, garantia da actualização de informações, registo, graduação, etc.).
 - **Fora do programa** – Identificar necessidades e ligando os beneficiários a um conjunto mais amplo de serviços complementares disponíveis dentro do país (através de alguma forma “Sistema de referência”, que pode ser estendido com a comunidade – não apenas os beneficiários).
- Para implementar de forma útil tal sistema, o pessoal do programa ou voluntários formados/comissões precisam de estar presentes a nível comunitário e envolverem-se rotineiramente com os beneficiários do programa e com a comunidade em geral.
- O SIG do programa pode apoiar estes sistemas, especialmente quando integrado com outros sectores sociais dos SIGs.

7

ESTABELECIMENTO, MONITORIA E APLICAÇÃO DOS CONDICIONALISMOS²⁷

7.1 TRANSFERÊNCIAS CONDICIONAIS VS. INCONDICIONAIS

Quer as condições devam ser impostas ou não em programas de transferência de dinheiro é um debate aberto. Na América Latina, uma onda de sucesso de transferência condicional de dinheiro (CCT) foi implementada a partir da década de 1990, mas na África Subsaariana – onde beneficiários incondicionais (geralmente definidos como programas de transferência incondicional de dinheiro ou UTCs) têm ocupado há já algum tempo a cena de protecção social – o debate ainda não está resolvido.

As CCT são desenhadas para incentivar o comportamento ‘desejável’ através de um conjunto de condições “definidas”. Se essas condições não forem atendidas, as transferências não são feitas. De um lado, as CCTs combatem as manifestações da pobreza a curto prazo através da ‘injecção’ do dinheiro no agregado familiar. Por outro lado, elas também influenciam os aspectos mais duradouros da transmissão inter-geracional da pobreza, condicionando a transferência sobre comportamentos que melhoram a acumulação de capital humano a longo prazo (como saúde e educação), enfrentando, daí, as principais causas da pobreza.

Uma breve avaliação comparativa de UTCs vs. CCTs em 6 dimensões é fornecida na Tabela 10. No geral, está claro que – enquanto as CCTs tem várias vantagens – podem vir com um alto custo para os beneficiários (em termos de conformidade) e governos (em termos de implementação). Os potenciais benefícios comparativos das CCTs podem ser repetidos se estes custos são mantidos a um mínimo – mas será que isto é sempre possível? E será que as transferências incondicionais de dinheiro não são adequadas para incentivar o comportamento desejável de outras maneiras? As secções a seguir ajudam a abordar estas questões.

27. Esta Secção principalmente baseia-se em Pellerano e Barca (2014). Será que um tamanho serve para todos?

Tabela 10: Comparação entre UCTs e CCTs entre as dimensões relevantes

DIMENSÃO	UCTs	CCTs
Princípios e economia política	<ul style="list-style-type: none"> Sem restrições no uso de recursos pelos beneficiários. Garante o direito à protecção social. 	<ul style="list-style-type: none"> Assegura a co-responsabilidade. Poderá tornar o programa politicamente mais aceitável.
Benefícios económicos	<ul style="list-style-type: none"> Não interfere nas preferências das pessoas. 	<ul style="list-style-type: none"> Aborda as falhas do mercado e interfere com as preferências das pessoas.
Custos (eficiência e equidade privada)	<ul style="list-style-type: none"> As UCTs têm “custos privados” mais baixos (custos para beneficiários). 	<ul style="list-style-type: none"> Os custos directos, indirectos e de oportunidade da adopção de comportamentos “desejáveis” (cumprimento da condicionalidade) podem ser elevados para os beneficiários; as CCTs poderiam desencadear efeitos redistributivos inesperados.
Custos (eficiência social)	<ul style="list-style-type: none"> As UCTs requerem uma capacidade geral mais baixa. As UCTs colocam menos pressão sobre os serviços existentes. 	<ul style="list-style-type: none"> O processo de monitoria e os mecanismos de incentivo podem ter efeitos positivos sobre a eficiência da prestação de serviços, mas exigem alta capacidade e podem pressionar os serviços existentes.
Viabilidade (política)	<ul style="list-style-type: none"> A ênfase é geralmente dada à protecção de beneficiários que têm restrição de mão-de-obra (idosos, crianças, doentes crónicos e deficientes). 	<ul style="list-style-type: none"> A condicionalidade explícita das CCTs dá um sinal político de que a prioridade é dada à promoção e à inclusão produtiva dos beneficiários.

Fonte: Pellerano e Barca (2014).

7.2 CONDICIONALIDADE LEVE VS. CONDICIONALIDADE DURA

O argumento a favor da CCTs presume que o comportamento desejável pode ser obtido apenas pelo condicionamento 'explícito' da transferência. Ao contrário, o direccionamento do uso de transferências sociais para resultados 'socialmente relevantes' pode ser alcançado e muitas vezes se conseguiu, através de outros três mecanismos de condicionamento comportamental menos explícitos (muitas vezes referidos como 'condicionalidades leves').

1. **Condicionamento no acesso**²⁸ – Os beneficiários dos programas de transferência de dinheiro são direccionados explicitamente com base em um conjunto definido de características sócio económicas, destinadas a filtrar de agregados familiares não-pobres. Estes critérios de elegibilidade explícitos tendem a atingir um conjunto de beneficiários que têm necessidades específicas e, portanto, exibem padrões similares no uso de suas transferências.
2. **Condicionamento implícito**²⁹ – Características intrínsecas do *design* do programa (por exemplo, a natureza da transferência, seus mecanismos de entrega, etc.) também podem agir como um mecanismo de condicionamento. A decisão de entregar as transferências através de cartões electrónicos, por exemplo, pode aumentar a possibilidade de um agregado familiar economizar – enquanto entregar dinheiro através das escolas tem revelado que afecta os impactos de escolaridade (ver Quadro 20, descrição do efeito de "rotulagem" de programa de Tayssir do Marrocos). Da mesma forma, a decisão de pagar os benefícios da criança a mulheres, como na maioria das transferências latino-americanas, baseia-se em evidências de que as mães tendem a ter estruturas de preferência que melhor estão alinhadas com os interesses das suas crianças. A decisão sobre se deve oferecer apoio em espécie ou em dinheiro (ou formas intermediárias tais como cupões) também tem consequências comportamentais significativas.³⁰ Às vezes o nome do regime de transferência em si (por exemplo, 'Programa de Subsídio para Criança' no Lesoto, veja a Quadro 19) sinaliza a existência de um contrato implícito entre o prestador e o destinatário em relação a como é que se espera que os recursos sejam usados.

Quadro 19: Programa de Subsídio para Criança do Lesoto – Mensagem incondicional

O Programa de Subsídios para Crianças do Lesoto (CGP) é uma transferência de rendimento incondicional, mas na prática, os entrevistados recebem mensagens muito eficazes de que a transferência de renda deve ser gasta em crianças. Todos os destinatários do CGP entrevistados na avaliação do impacto quantitativo do programa informaram que receberam instruções no ponto de pagamento para usarem o dinheiro com as crianças. A pesquisa qualitativa da avaliação confirmou que esta mensagem foi sendo reforçada pelos agentes de desenvolvimento social, membros da comissão da aldeia, chefes e a comunidade no geral.

As mensagens também foram estritamente seguidas pelas famílias beneficiárias. Por exemplo o CGP teve um impacto grande e significativo (um aumento de 26 pontos percentuais) na proporção dos alunos 6-19, com uniformes e sapatos. O impacto é confirmado pelos resultados sobre as despesas na educação.

Assim que o programa se expande e os beneficiários recebem apoio por um longo período de tempo, os decisores políticos no Lesoto estão agora a pensar se a mensagem do programa deve ser alargada para incluir outras dimensões dos objectivos de programas? Uma possibilidade seria introduzir uma componente de mensagens/formação mais estruturada que é entregue aos beneficiários juntamente com o CGP, cobrindo ao longo do tempo uma ampla gama de questões, incluindo a saúde infantil e nutrição, segurança alimentar, gestão financeira ou o investimento produtivo, etc.

Fonte: Pellerano et al (2014).

28. Um recente artigo de Esther Schuring, que explora questões semelhantes em um quadro um pouco diferente, chama isso de 'condicionalidade ex ante' (Schuring, 2010).

29. Este tipo de condicionalidade foi chamado 'condicionalidade indirecta' por Schuring (influenciar o comportamento do agregado familiar através da escolha das modalidades de aplicação) (Schuring, 2010). Também foram feitas declarações semelhantes por Schubert e Slater (2006).

30. Aqui os mecanismos de condicionalidade sobre o uso de transferências são obtidos determinando a natureza do que se transfere. Consulte Currie e Gahvari (2008) para uma recente revisão da literatura sobre este tema.



Quadro 20: O programa Tayssir em Marrocos – Uma transferência de dinheiro “rotulada” eficiente

Em uma interessante experiência recente em Marrocos, a implementação de um programa de transferência de dinheiro em si foi patrocinada pelo ministério da educação e administrada através das escolas por directores e professores (até para crianças que não estavam actualmente na escola). Esta coordenação intersectorial levou a uma implícita ‘rotulagem’ da transferência de dinheiro como sendo para fins educacionais, com um significativo efeito de ‘incentivo’ nas famílias beneficiárias.

Os resultados da avaliação de impacto mostraram que, em dois anos, o ‘transferência de dinheiro rotulada’ reduziu a taxa de abandono em 76 por cento entre os inscritos na linha de base; e reduziu a percentagem de não escolarizados em 31 por cento. Esses resultados foram superiores aos registados pela CCT equivalente e foram alcançados a um custo significativamente menor.

Curiosamente, a transferência rotulada de dinheiro também influenciou a percepção dos pais e das crianças dessas escolas (que no seguimento foi percebido como sendo de qualidade superior) e do valor da educação (por exemplo, o retorno percebido para o ensino secundário é mais do que duas vezes maior no grupo Tayssir do que no grupo controle). Estes efeitos são confirmados por vários outros estudos que mostraram que os pais respondem as intervenções que aumentam os retornos percebidos para a educação, aumentando a participação e o esforço na escola.

Fonte: Behnassine et al., 2015.

3. **Condicionamento indirecto** – O uso de transferências monetárias pode ser ainda condicionado por acções políticas complementares implementadas em conjunto com a transferência. Isso acontece, por exemplo, quando os beneficiários participam de sessões de treinamento/educação, onde recebem informações sobre o melhor uso das transferências (veja o Quadro 21), ou quando são implementados sistemas de gestão de casos baseados na comunidade para supervisionar o ‘bom uso’ da transferência (ver Secção 6.1).

Quadro 21: Comunicação social como complemento do programa

Vários países do mundo têm experimentado o uso de ‘sessões informativas’ – por exemplo em práticas parentais, higiene, nutrição e a importância da escolaridade – como uma forma de comunicação social para complementar o papel do programa em si na consecução de seus impactos desejados. Na verdade, esses esforços foram comparados a outras formas de “condicionalidade leve” (ver também a Secção 7).

O caso mais avaliado foi o programa oportunidades do México, onde essas sessões foram chamadas de “práticas” (palestras). Uma avaliação do método misto das práticas por Duarte et al. (2004) concluiu que “o conhecimento e as práticas foram significativamente melhores naqueles inscritos no programa quando comparados com aqueles que não estavam inscritos” e as evidências foram mais fortes nas áreas urbanas do que nas áreas rurais. A avaliação também cita a importância de basear as lições em um diálogo anterior com os beneficiários sobre o conhecimento existente, adequação dos materiais ao público-alvo (jovens, analfabetos, etc.) e disponibilização de folhetos para levar para casa. Da mesma forma, Attanasio et al. (2009) discute os impactos dos encontros de cuidado da Colômbia dentro do programa de CCT famílias en accion na criação de capital social.

Em vários estudos da África Subsaariana, é evidente que um positivo papel ‘habilitador’ e de fornecimento de informação positivo poderia ser desempenhado pelas comissões comunitárias estabelecidas para ajudar a analisar o direccionamento e proporcionar programas de transferência de dinheiro (Barca et al., 2015). Da mesma forma, informações sob medida poderiam, idealmente, ser fornecidas por oficiais de gestão de casos baseados na comunidade ou assistentes sociais, conforme discutido brevemente na Secção 6. Com o uso de novas tecnologias (como telefones celulares) para a entrega de CT, oportunidades também surgem em termos de comunicação por SMS direccionada, como simples lembretes de futuros check-ups ou rodadas de vacinação (Wakadha et al., 2013).

Fonte: Barca et al. (2015).



4. A novidade das CCTs em comparação com os programas anteriores de transferência social é que elas se baseiam em uma “**condicionalidade explícita**” adicional. Nesse caso, o pagamento do subsídio em dinheiro depende da adoção de certos comportamentos “desejáveis” (por exemplo, frequência escolar) e esses comportamentos são monitorados explicitamente. Isso estabelece um contrato formal ou explícito entre o prestador e o destinatário e os beneficiários são sancionados de várias formas (a mais drástica das quais é a expulsão do programa) se não cumprir os termos do contrato. Os decisores políticos também tendem a referir-se a este conjunto de incentivos como “condicionalidade difícil”.

As formas suaves de condicionamento (exemplos 1-3) são comuns a muitas transferências UCT em todo o mundo. Na África do Sul, por exemplo, o subsídio de apoio à criança também é direcionado para famílias pobres, pago na grande maioria dos casos em contas bancárias criadas *ad hoc* e acompanhado de informações sobre o uso esperado e mecanismos para gestão de casos.³¹

Para os decisores políticos, a principal implicação é que há **mais de uma maneira de condicionar o comportamento aos resultados desejáveis**. Diferentes abordagens podem ser usadas em combinação, e a relação custo-eficácia de cada uma delas precisa de ser cuidadosamente avaliada à luz do contexto e dos objectivos do país.

7.3 MONITORIA E OBSERVÂNCIA DO CONDICIONALISMO EXPLÍCITO

Conforme discutido na Secção 7.2 acima, existe uma continuidade entre os condicionalismos informais (favoráveis) e formal (pesados) em termos das regras, e as diferenças entre os dois são algumas vezes obscuras na prática. Em muitas CCTs, as penalidades não são de facto implementadas rigorosamente, o que pode frustrar a ideia da própria condicionalidade. No entanto, uma “ameaça credível” pode ser um incentivo suficiente para desencadear uma mudança comportamental, com a estrutura contratual explícita entre o provedor e o destinatário agindo como um mecanismo de sinalização. Por outro lado, em algumas UCTs não há contrato explícito, mas os mecanismos de monitoria de abuso e persuasão moral podem ser extremamente minuciosos, levando a mudanças comportamentais sem o uso de qualquer condicionalidade explícita.

O que a monitoria e a aplicação da condicionalidade explícita envolvem? Qual é a melhor prática a esse respeito (ver também Samson et al, 2010)?

- Criar **acordos institucionais** (MoUs, etc.) e manter a coordenação contínua com os principais interessados envolvidos no processo de monitoria – na maioria das vezes escolas e centros de saúde/hospitais/etc., através de seus respectivos ministérios sectoriais (veja também Módulo COO e Módulo M&A).
- **Formar um quadro de pessoal a nível local para monitorar proactivamente a aplicação das condicionalidades (ver também a Secção 6 sobre gestão de casos), fornecer alertas e oferecer serviços de intermediação e apoio a beneficiários não cumpridores.** Condicionalidades rigidamente impostas são mais propensas a excluir os mais pobres mais vulneráveis. Por exemplo, cortes automáticos nos benefícios implementados sem aviso adequado e intervenção directa podem causar choques que podem ter levado ao incumprimento. Além disso, na ausência de controlos efectivos e apropriados, os efeitos de incentivadores das condicionalidades podem encorajar os pais ou encarregados de educação a mandarem crianças doentes à escola ou tomar outras decisões que, na ausência da transferência de dinheiro, teriam consequências negativas para a criança, o agregado familiar e a comunidade.
- **Garantir mecanismos eficientes em termos de custo para a verificação do cumprimento.** As condicionalidades mais simples de monitorar envolvem escolhas distintas, como matrícula escolar. No entanto, condicionalidades mais eficazes do ponto de vista da política exigem a monitoria de decisões contínuas ao longo do tempo, como a frequência escolar. Esperar que as escolas forneçam esses dados pode ser complexo em ambientes de baixa capacidade, e isso foi resolvido com o financiamento adicional para as escolas. Onde a infra-estrutura de apoio existe e os dados já são recolhidos, a monitoria instantânea pode ser possível integrando o programa de SIGs (ou SIGs nacionais) com os SIGs de educação/saúde existentes (ver também Módulo SIG).
- **Desenvolver uma estratégia clara para aplicar penalidades, que é amplamente comunicada e compreendida pelos beneficiários.**

31. De fato, na África do Sul, os mecanismos de condicionalidade formal na educação foram recentemente introduzidos na concepção do subsídio de apoio à criança, mas estão a ser implementados apenas lentamente e enfrentam uma forte resistência.



7.4 CONDICIONALISMO: POR QUE E QUANDO É APROPRIADO? CONSIDERAÇÕES PARA A ÁFRICA SUBSAARIANA

Ao avaliar a viabilidade das condições explícitas, é importante:

- Destringir os custos e benefícios de cada abordagem (várias formas de UCTs vs. CCTs).
- Entender em quais contextos as CCTs podem ser viáveis.

Então, em que contextos as UCTs ou CCTs são mais apropriadas? Os países que desejam adoptar as CCTs devem considerar cuidadosamente sua viabilidade com base nas prioridades gerais para o desenho de políticas e o contexto institucional. O sucesso das CCTs na América Latina estava precisamente ligado a uma avaliação desse tipo. Se os países da África Subsaariana e outros países quiserem colher os benefícios das CCTs, devem primeiro entender se condições semelhantes se aplicam a eles. A Tabela 11 avalia a viabilidade de condicionalidades explícitas versus algumas das considerações contextuais mais importantes na África Subsaariana.

Tabela 11: Como o contexto afecta a concepção e a implementação de condicionalidades na ASS

	ASPECTOS CONTEXTUAIS RELEVANTES DA ASS	IMPLICAÇÕES DE CONCEPÇÃO E DE IMPLEMENTAÇÃO PARA A DEFINIÇÃO DE CONDICIONALIDADE
Perfil de pobreza	<ul style="list-style-type: none"> Níveis de pobreza generalizada, taxas e densidades elevadas de pobreza. Pequenas diferenças entre os decis de rendimento/consumo mais baixos. Pobreza rural³² (pobreza extrema desproporcionalmente concentrada nas zonas rurais). 	<ul style="list-style-type: none"> Os agregados familiares vivem abaixo do nível de subsistência e não são capazes de satisfazer suas necessidades básicas. Gastar dinheiro com comportamentos desejáveis é, portanto, um fardo adicional que diminui o valor do benefício (exclusão efectiva dos agregados familiares mais vulneráveis). A carga de cumprimento tende a ser maior nas zonas rurais (distâncias, falta de serviços, etc.).
Perfil de vulnerabilidade	<ul style="list-style-type: none"> Alta vulnerabilidade dos agregados familiares às variações sazonais e emergências – incluindo o conflito. Agregados familiares sem continuidade geracional. Foco de política sobre agregados familiares com limitação de mão-de-obra: deficientes, idosos, doentes crónicos, etc. Centralidade dos meios de subsistência agrícolas. 	<ul style="list-style-type: none"> As famílias com limitação de mão-de-obra e sem continuidade geracional – bem como os agregados familiares que sofreram um choque – terão mais dificuldade em cumprir com as restrições de condicionalidade. A necessidade de um sistema (por exemplo, o quadro de pessoal local) que é capaz de fornecer aviso e oferecer serviços de intermediação e apoio aos beneficiários não cumpridores (flexibilidade na aplicação).



32. A população rural em muitos países em desenvolvimento, mas especialmente na África Subsaariana, depende da agricultura para uma parte significativa dos rendimentos (FAO, 2015).

(continuação)

	ASPECTOS CONTEXTUAIS RELEVANTES DA ASS	IMPLICAÇÕES DE CONCEPÇÃO E DE IMPLEMENTAÇÃO PARA A DEFINIÇÃO DE CONDICIONALIDADE
Serviços	<ul style="list-style-type: none"> • Oferta subdesenvolvida de serviços. • Distribuição desigual de serviços. • Baixa qualidade e eficácia dos serviços. • Não há capacidade para ampliar a provisão de serviços públicos. • Sistemas escolares/de saúde incapazes de verificar o cumprimento. • Falta de análise ou compreensão completa da demanda e oferta de serviços públicos a nível nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Condicionar um programa a serviços inexistentes ou de baixa qualidade pode ser extremamente contraproducente. • Importante garantir que a administração da protecção social não sobrecarregue os serviços existentes. • Elevado encargo sobre os beneficiários em relação à monitoria do seu cumprimento (por exemplo, famílias que têm que fornecer certificados e incorrer em despesas de viagem para provar a o cumprimento).
Política	<ul style="list-style-type: none"> • Objectivos políticos da protecção social. 	<ul style="list-style-type: none"> • É mais fácil condicionar uma transferência a comportamentos observáveis e mensuráveis (por exemplo, inscrição) do que aspectos menos observáveis da mudança de comportamento.

Fonte: Adaptado de Pellerano e Barca (2014).

Mais importante ainda, monitorar e fazer cumprir a condicionalidade requer um orçamento adequado e capacidade suficiente, já que os principais desafios para a implementação incluem:

- Assegurar que a condicionalidade anda de mãos dadas com a prestação de serviços adequada e de qualidade (por exemplo, o fortalecimento do lado da oferta).
- Garantir laços institucionais fortes e contínuos entre as diferentes partes interessadas (por exemplo, do sector de educação e saúde).
- Monitorar de forma pró-activa a aplicação das condicionalidades, fornecer alertas e oferecer serviços de intermediação e apoio a beneficiários não cumpridores.

Isto é muito difícil de garantir na ausência de infra-estrutura e capacidade pré-existentes, especialmente a nível local – como é frequentemente o caso na África Subsaariana.



7.5 LIÇÕES PRINCIPAIS

- O direccionamento do uso de transferências sociais para resultados ‘socialmente relevantes’ pode ser alcançado e muitas vezes se conseguiu, através de outros três mecanismos de condicionamento comportamental (muitas vezes referidos como ‘condicionalidades leves’).
 - Condicionamento no acesso (vinculado a critérios de segmentação).
 - Condicionamento implícito (ligado a características intrínsecas da concepção da transferência).
 - Condicionamento indirecto (ligado a acções políticas complementares).
- Dado que existe uma continuidade entre estas formas ‘leves e difíceis’ de condicionalidade (as diferenças entre as duas são por vezes obscuras na prática, especialmente porque a condicionalidade explícita não é frequentemente monitorada ou aplicada, é importante avaliar cuidadosamente em que contexto cada abordagem é mais rentável.
- Por exemplo, em termos do contexto do país, os factores considerados devem incluir os perfis locais de pobreza e vulnerabilidade, oferta e demanda de serviços, o contexto geral das políticas e – o mais importante – restrições orçamentárias e de capacidade.
- A monitoria e a aplicação de condicionalidades explícitas na prática exigem: a) A criação de acordos institucionais (MoUs, etc.) e a manutenção da coordenação contínua com as principais partes interessadas envolvidas no processo de monitoria; b) Formar um quadro de pessoal a nível local responsável pelo acompanhamento, prestação de serviços de alerta e de intermediação e apoio aos beneficiários não cumpridores; c) Garantir mecanismos eficazes em termos de custos para a verificação do cumprimento (por exemplo, integração do SIG).

8

DIVULGAÇÃO DO PROGRAMA E COMUNICAÇÕES³³

A Recomendação 202 da OIT afirma que: “ao desenvolver e implementar estratégias nacionais de extensão da segurança social, os membros devem (...) sensibilizar sobre seus campos de protecção social e suas estratégias de extensão, e realizar programas de informação, inclusive por meio de diálogo social”. Este princípio também está consagrado nos “padrões de acessibilidade, adaptabilidade e aceitabilidade” do comité de direitos económicos, sociais e culturais (CESCR), sob o conselho económico e social das Nações Unidas (ECOSOC), afirmando que: “beneficiários de programas de protecção social devem poder participar da administração do programa, bem como ter o direito de buscar, receber e divulgar informações sobre os direitos de maneira clara e transparente”.

Mais do que meramente fornecer informações, as comunicações facilitam o diálogo público, a participação e a sensibilização social, além de proporcionar um mecanismo para melhorar a implementação e o desempenho do programa (por exemplo, aumentar a aceitação).

8.1 AUDIÊNCIAS EXTERNAS

As audiências externas cobrem um espectro diverso, mas tipicamente incluem beneficiários do programa (reais e potenciais), decisores em todos os níveis políticos, academia, mídia e sociedade civil. A comunicação pública deve ser uma prioridade do programa e visa informar regularmente os cidadãos sobre:

- Seus direitos à protecção social (e responsabilidades relacionadas): incluindo informações sobre a variedade de serviços disponíveis, padrões de serviço relevantes (ou seja, o que esperar de cada programa e da agência implementadora, ver Módulo M&A) e variedade de canais para apresentar reclamações e recursos (veja também a Secção 5).
- Os aspectos práticos do recepção de protecção social: isso inclui informações detalhadas e práticas sobre:
 - Critérios de elegibilidade para todos os subsídios sociais.
 - Onde/como solicitar transferências (por exemplo, qual documentação necessária, a quem contactar, etc.).
 - Em que consiste o processo de inscrição/registo (tempo, etc.).
 - Onde/como os beneficiários podem receber seus pagamentos e detalhes dos valores de pagamento, frequência, etc.

33. Esta secção baseia-se nas *How to Notes* do Banco Mundial sobre “Divulgação” e “Comunicações” e no trabalho da *Oxford Policy Management* realizado na Moldávia (não publicado).



- Onde/como enviar reclamações e recursos, apelações e comentários (inclusive abordar quaisquer preocupações que as pessoas possam ter).³⁴
- Circunstâncias em que os benefícios podem ser suspensos, restaurados ou anulados.
- Onde/como obter mais informações.
- O alcance e os impactos dos programas de protecção social: documentando e compartilhando o progresso do programa (número de beneficiários, áreas cobertas, etc.) e impactos – informando a opinião pública. O site de Registo Único do Quénia é um grande exemplo de tal esforço.

Na medida que os recursos financeiros permitem, a organização administrativa deve **fazer uso de todas as estratégias de comunicação em massa e sob medida apropriadas e todas as línguas relevantes**. Isto inclui o uso de: televisão, rádio, um site sob medida, centros de atendimentos gratuitos, cartazes e folhetos, mídias sociais, eventos de comunicação *ad hoc*, dentro dos locais do programa, cartas às famílias, informações sobre recibos ou contas de serviços públicos, manuais relevantes, etc. (ver, por exemplo, Quadro 22).

Actualizações regulares ao público sobre o funcionamento e as actividades da organização também devem ser consideradas, se possível. Isto é essencial no caso de alterações legislativas e regulamentares e quaisquer atrasos no pagamento. As mensagens também devem ser **actualizadas para reagir a informações erradas ou erros de interpretação**. Em muitos países, a informação é divulgada boca-a-boca e as informações que escorrem são falseadas ao longo do tempo.

8.2 AUDIÊNCIAS INTERNAS

Especialmente em países com um grande quadro de funcionários do programa trabalhando a nível local, é essencial concentrar os esforços de comunicação na **garantia de que os funcionários estejam motivados, bem informados e que forneçam informações precisas aos cidadãos**. Estratégias especializadas para garantir isso incluem: boletins informativos internos regulares, formação contínua, seminários, conferências e disseminação selectiva de notas de reuniões.

8.3 PRINCÍPIOS GERAIS

Os **princípios gerais** a serem aplicados nesses esforços de comunicação devem ser:

- **Orçamentaras comunicações desde o início (veja a Quadro 23 sobre a experiência do Brasil).**
- Desenvolver uma estratégia de comunicação direccionada por audiência, enfocando as diferentes necessidades de informação dos beneficiários do programa versus não-beneficiários, alfabetizados versus analfabetos, funcionários da aldeia versus cidadãos normais, urbanos versus rurais, homens versus mulheres, etc. tem que ser feito para grupos minoritários (minorias étnicas ou religiosas) e locais remotos.
- Fornecer todos os materiais em um formato e idioma compreensíveis. Considerar abordagens especiais para baixas taxas de alfabetização e evitar imagens e palavras estigmatizantes. Para comunicações face a face, serviços de tradução e especialistas em linguagem de sinais podem ser necessários em certos contextos.
- Adotar uma variedade de abordagens para espalhar informações (veja as opções listadas acima), observando que cada canal de comunicação é apropriado para um segmento populacional diferente. Por exemplo, lares pobres ou remotos podem não ter televisões ou rádios. Além disso, muitas vezes os agregados familiares marginalizados confiam apenas em fontes 'locais', por isso é importante garantir informações a nível da comunidade: formando líderes locais; folhetos em lugares estratégicos, como locais de culto, escolas, hospitais, correios, mercados, salas de espera, etc.; encontros informais face a face em comunidades locais.
- Garantir que toda a comunicação é um esforço contínuo e interactivo, em vez de um lançamento único e actualização/ajuste de mensagens ao longo do tempo.
- Sempre que possível, criar um "nome de marca" e uma identidade exclusiva para o programa. *Slogans* e logotipos reconhecíveis têm a capacidade de capturar a atenção do público-alvo.

34. Por exemplo, deve ser especificado que não há encargos financeiros para fazer uma reclamação; que reclamações e apelações são bem-vindas porque ajudam a melhorar as políticas de projectos, sistemas e prestação de serviços; e que reclamações e apelações serão tratadas confidencialmente, e os reclamantes não serão punidos por reclamar.



Quadro 22: Anúncio de serviço público

Os anúncios da função pública podem ser úteis para alcançar um público amplo. Eles geralmente são comunicados através de clipes curtos de vídeo ou áudio que podem ser reproduzidos por estações de rádio e de TV. Eles geralmente são comunicados através de clipes curtos de vídeo ou áudio que podem ser reproduzidos por rádios e estações de TV. Como eles podem ser feitos de maneira muito simples, com uma pessoa lendo ou executando uma mensagem, eles são económicos e fáceis de entender. Exemplos de anúncios de serviço público destacando a importância da protecção social podem ser encontrados aqui. Em Gana, a ONU ajudou a financiar vídeos promocionais sobre o programa LEAP.

Fonte: Autores.

Quadro 23: Estudo de caso – Comunicação e esforços de alcance comunitário do programa Bolsa Família no Brasil

Os esforços de comunicação do Bolsa Família evoluíram ao longo do tempo e englobam uma ampla gama de actividades complementares destinadas a melhorar o “controle social” (escrutínio de actividades governamentais), a “participação social” (diálogo entre sociedade civil e governo) e o “acesso à informação”. Discutimos os principais canais através dos quais isso é alcançado abaixo, enfatizando que as comunicações do programa receberam apenas um orçamento específico em 2012:

- A promoção no *site* principal do ministério do desenvolvimento social e através de campanhas locais de rádio, panfletos e cartazes, que circulam em bairros pobres e escritórios públicos (para alcançar grupos extremamente desfavorecidos, o programa fornece materiais informativos em dialectos locais e *design* gráfico apropriado para abordar diferentes grupos-alvo).
- Promoção cara a cara através de assistentes sociais e profissionais das secretarias municipais.
- Assistência social e centros de assistência social do país.
- Os calendários de pagamento são públicos e anunciados através de cartazes e campanhas de rádio.
- Os nomes de todos os beneficiários e valores dos benefícios recebidos são divulgados no *site* da transparência Federal (<http://www.portaltransparencia.gov.br/>) boletim semanal boletim informa, enviado a todos os trabalhadores locais a partir de 2005.
- Recibos de pagamento usados para se comunicar com as famílias a partir de 2007.
- Perfis do *Twitter* e *Facebook* activos a partir de 2013.
- Fórum nacional de usuários (beneficiários) de programas sociais activados a partir de 2015.
- Aplicativo Bolsa Família para *smartphones* distribuído em 2015 (1,38 milhão de *downloads* nos primeiros 8 meses).
- Conversores de TV digital com informações sobre o programa sendo distribuídos agora.
- O centro de atendimento telefónico do programa lida com um grande número de chamadas voltadas para a aquisição de informações (48 milhões de chamadas e 740.000 *e-mails* de 2003 a 2015).
- Cartas aos agregados familiares registados (8 milhões de cartas em 2016).

Fonte: *Socialprotection.org Webinar sobre “Acesso e Divulgação de Informações no Programa Bolsa Família” (gravação); Bassett et al (2012).*

8.4 DESENVOLVIMENTO DE UM PLANO DE COMUNICAÇÃO

O primeiro passo na planificação de comunicação eficaz é desenvolver uma avaliação das necessidades para identificar a percepção actual do programa, lacunas de informação e objectivos de comunicação desejados. Com base nas necessidades identificadas, os programas podem, então, projectar seu próprio plano estratégico de comunicações, que inclui mensagens-chave, canais para atingir o público-alvo, um cronograma de comunicação e custos estimados.

Os programas devem usar a monitoria contínua para recolher *feedback* das partes interessadas para medir o impacto da estratégia de comunicação e melhorá-la, se necessário. Isso pode incluir o *feedback* directo dos encontros das partes interessadas, monitoria da média e ferramentas tais como grupos focais e pesquisas de opinião para monitorar a opinião pública.

Como também foi discutido no Módulo SIG deste pacote de formação, frequentemente há investimento insuficiente em comunicações públicas. Isso pode ter várias consequências negativas, a mais importante das quais é a exclusão de pessoas elegíveis de esquemas de protecção social. Discutiremos isso brevemente na Quadro 24.

Quadro 24: Como é que as comunicações podem afectar a aceitação e equidade do programa

Comunicações claras são essenciais para garantir resultados justos em termos de inclusão de todos aqueles que são elegíveis para ambos os registos contínuos sob demanda (Puxa) ou de pesquisa do censo (Empurra). As necessidades de comunicação são diferentes dependendo do tipo de registo escolhido. Experiências em vários países confirmam isso.

Sistemas sob demanda (Puxa)

Na Moldávia, um ano após o lançamento de um novo benefício específico em 2008, a análise dos dados do inquérito aos orçamentos familiares mostrou que 33% dos agregados familiares não sabiam do benefício. Isso foi ainda maior entre os agregados elegíveis (ou seja, mais pobres), com 46% sem conhecimento. Também houve más interpretações em torno das regras de elegibilidade para o novo benefício: das famílias elegíveis, cerca de 26% não se inscreveram porque achavam que não eram elegíveis. Uma estratégia de comunicação direccionada, informada por mais pesquisas qualitativas e objectivando abordar isso, impactou significativamente nas taxas de aceitação do programa (Barca e Carraro, 2013).

No México urbano, foi encontrada uma correlação entre comunicações eficazes e participação nos esquemas (Coady e Parker 2005): no total, 51% dos agregados familiares urbanos elegíveis não se inscreveram no programa Progresá, com cerca de metade não ouvindo sobre o programa e outros 28% sem saber onde se registar.

Na África do Sul, embora a grande maioria das pessoas sabe que existem transferências sociais, alguns não se candidatam porque têm um mau entendimento dos critérios de elegibilidade. Por exemplo, apenas 4% das crianças brancas elegíveis acedem ao subsídio de apoio à criança, em grande parte como resultado de mal-entendidos sobre a sua elegibilidade, acreditando que é apenas para crianças negras; e, 4,6% de todos os não beneficiários elegíveis que não se candidatavam acreditavam que o esquema era apenas para mães em vez de cuidadores (UNICEF e SASSA 2014).

Sistemas de levantamento censitário (Empurra)

Para os registos do censo, as comunicações são importantes, pois as pessoas precisam saber quando devem estar em casa para receber os enumeradores. Por exemplo, quando o programa de apoio à renda Benazir do Paquistão testou seu formulário de pontuação de teste de *proxy*, suas comunicações não foram eficazes, resultando na ausência de algumas pessoas quando visitadas por entrevistadores.

Fonte: Autores.



8.5 IMPLICAÇÕES PARA A ÁFRICA SUBSAARIANA

Como em outras secções, a Tabela 12 mapeia algumas considerações-chave em termos de contexto geral na África Subsaariana (reconhecendo grandes variações entre os países) contra as implicações de concepção e implementação para o desenho de estratégias de divulgação e comunicação.

Tabela 12: Como é que o contexto afecta a concepção e a implementação de sistemas de divulgação e comunicação na ASS

	ASPECTOS CONTEXTUAIS DA ASS	IMPLICAÇÕES DA CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO NOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS
Perfil de pobreza	Níveis de pobreza generalizada, taxas e densidades elevadas de pobreza. Elevadas lacunas de pobreza. Pequenas diferenças entre os decis de renda/consumo mais baixos. Pobreza rural ³⁵ (pobreza extrema desproporcionalmente concentrada nas zonas rurais).	Necessário sistema de prova contra a captura e estigma da elite. Dependendo da abordagem para determinar a elegibilidade, é necessário grande cuidado para comunicar as subtilidades dos critérios de selecção (alto risco de tensão social). Canais padrão de comunicação em massa (por exemplo, TV) não serão eficazes em zonas rurais pobres. Muito importante diversificar fontes.
Perfil de vulnerabilidade	Alta vulnerabilidade dos agregados familiares às variações sazonais e emergências – incluindo o conflito. A política de agregados familiares sem continuidade geracional concentra-se em agregados familiares com limitação de mão-de-obra: deficientes, idosos, doentes crónicos, etc. Famílias nómadas e pastoris.	Necessidade de adoptar uma abordagem contínua/iterativa para programar as comunicações, uma vez que não é suficiente. Estratégias de <i>catering</i> para as necessidades específicas de famílias com deficiência/idosos (cegos, surdos, etc.) e com limitações de mão-de-obra (por exemplo, baixa mobilidade, etc.) Garantir ligações a políticas complementares na medida do possível (importância da gestão de casos).
Domínio social e cultural	Comunidades coesas com forte estruturas e hierarquias pré-existentes. Altas taxas de analfabetismo e marginalização entre os mais pobres e mais vulneráveis género e normas religiosas nem sempre progressistas. Divisões tribais, étnicas e linguísticas.	Envolver comunidades em actividades de sensibilização, na medida do possível (canais informais), enquanto se desenvolvem processos para evitar a captura de elite. Diversificar estratégias de divulgação para atingir segmentos populacionais distintos (por exemplo, diferentes línguas, dialectos, etc.), incluindo cuidar das necessidades específicas de género. Reconhecer o analfabetismo generalizado e cuidar disso.
Infra-estrutura e tecnologia	Aumento da utilização de telemóveis afastamento de muitos locais do programa (rural, difícil acessibilidade). Falhas de energia e falta de fiabilidade da rede.	Desenvolvimento de sistemas que são facilmente acessíveis para residências em locais remotos. Escopo do possível uso da tecnologia dá um grande salto, incluindo viabilidade, custo-eficiência e qualidade. Planificar para a falha de tecnologia.

Fonte: Autores.

35. A população rural em muitos países em desenvolvimento, mas especialmente na África Subsaariana, depende da agricultura para uma parte significativa dos rendimentos (FAO, 2015).





Baixos orçamentos atribuídos à protecção social em muitos países significam que as comunicações do programa – que são muitas vezes não considerados fundamentais para a implementação – são vastamente sub-financiadas e às vezes nem mesmo alocadas em uma linha orçamentária (como foi o caso no Brasil para muitos anos). É essencial para os gestores do programa argumentar o valor fundamental da comunicação de alta qualidade em termos de garantir o acesso e garantir a equidade e a responsabilização, de modo a garantir que o orçamento suficiente seja alocado desde o início.

Especialmente em países que enfrentam restrições de capacidade e com um grande quadro de funcionários do programa a trabalhar a nível local, os esforços de comunicação também devem se concentrar em garantir que os funcionários estejam motivados, bem informados e dão informações precisas para os cidadãos.

8.6 LIÇÕES PRINCIPAIS

- A comunicação pública deve ser uma prioridade do programa e visa informar regularmente os cidadãos sobre: seus direitos à protecção social (e responsabilidades relacionadas); os aspectos práticos da recepção de benefícios de protecção social; o alcance e o impacto dos programas existentes.
- Público interno (por exemplo, pessoal do programa a nível local) também precisará de actividades de divulgação, incluindo boletins informativos, seminários, etc.
- Os princípios gerais a serem aplicados neste esforço de comunicação incluem:
 - Desenvolver uma estratégia de comunicação direccionada por audiência, com foco na inclusão de analfabetos, marginalizados, etc.
 - Fornecer todos os materiais em um formato e linguagem compreensíveis, evitando ao mesmo tempo imagens e palavras estigmatizantes.
 - Adoptar uma variedade de abordagens para divulgar informações.
- Garantir que toda a comunicação seja um esforço contínuo e interactivo.
- A qualidade das comunicações afecta o funcionamento dos processos do programa, principalmente o direccionamento, a aceitação dos benefícios, as reclamações e os recursos – embora muitas vezes sejam subfinanciados.
- “Sessões informativas” – por exemplo, práticas parentais, higiene, nutrição e a importância da escolaridade – podem ser usadas como uma forma de comunicação social para complementar o papel do próprio programa em alcançar os impactos desejados.

9

CONCLUSÕES

A administração é a espinha dorsal de um sistema abrangente de protecção social. Garantir a prestação de serviços de protecção social de maneira oportuna, eficiente e eficaz a medida final para julgar a adequação e qualidade dos sistemas administrativos deve ser se eles respondem às necessidades dos cidadãos e beneficiários, garantindo que as famílias pobres, vulneráveis, analfabetas e marginalizadas sejam efectivamente incluídas e atendidas. Um conjunto adicional de lições importantes foi discutido neste módulo:

- O desenvolvimento dos sistemas de administração deve ser específica do contexto. O desenho técnico de cada sistema administrativo 'pedras basilar' é apenas uma parte dos processos de reforma administrativa: o que realmente importa é a contínua adaptação ao contexto de evolução do país (institucional, organizacional, incentivo, capacidade, recursos, etc.) e necessidades. Os países conseguiram isso com sucesso, envolvendo todos os níveis de administração na avaliação de lacunas/necessidades e no processo de concepção, incluindo um foco em como diferentes partes contribuem para a missão abrangente.
- A capacidade e a falta de recursos podem ser barreiras importantes para a concepção e implementação de sistemas administrativos de alta qualidade para protecção social. Os países que se esforçam nessa direcção precisam garantir que a viabilidade de cada sistema abranja o foco na capacidade de implementação (por exemplo, recursos humanos) e na entrega (por exemplo, custos e sustentabilidade financeira).
- Em última análise, a melhor prática nem sempre é desenvolver sistemas complexos 'de ponta' (por exemplo, copiar as melhores práticas de outros lugares), mas garantir simplicidade e fiabilidade no contexto de capacidade e recursos limitados.
- A administração dos programas de protecção social deve ser vista com uma perspectiva de longo prazo, reconhecendo que a adopção de uma abordagem "big bang" poderia pressionar a capacidade e levar a escolhas de *design* abaixo do ideal. Portanto, é importante garantir que os sistemas sejam flexíveis para ampliar e desenvolver de maneira modular – aumentando o âmbito e as funcionalidades ao longo do tempo e, lentamente, aprendendo de e desenvolvendo a prática existente. Por exemplo, é raro que os países desenvolvam um programa de protecção social que abranja um forte foco no processo de gestão e comunicação desde o início, já que estas são funções que requerem alta capacidade e financiamento adicional. Da mesma forma, a integração entre o sector de protecção social e além é uma prioridade política dentro de sistemas maduros.
- Embora haja muito entusiasmo em torno dos ganhos de eficiência de soluções administrativas intensivas em tecnologia (por exemplo, pagamentos electrónicos, uso de SIGs, etc.), eles precisam de uma consideração cuidadosa em termos de custo-benefício e viabilidade. Este módulo discute uma ampla variedade de considerações que precisam ser avaliadas para cada subcomponente, incluindo critérios e princípios de qualidade para medir diferentes opções.

CONCLUSÕES

- Certos processos e inovações podem ser mais fáceis de fornecer por meio de **parcerias com partes interessadas não estatais** (por exemplo, provedores de serviços de pagamento externos) ou usando estruturas comunitárias voluntárias (por exemplo, comitês para encaminhamento de reclamações), mas ambas as opções apresentam riscos que precisam de ser mitigados e abordados de forma explícita a partir do estágio de concepção. Por exemplo, a participação da comunidade é essencial para garantir a sustentabilidade e o sucesso na administração, mas a dependência excessiva de estruturas tradicionais e voluntárias pode resultar em viés político e sub-qualidade.
- Em última análise, **a visão de longo prazo deve ser de prestação de serviços estatutários, incorporados na administração pública**, de forma a garantir o acesso à proteção social baseado em direitos e à responsabilidade total.

BIBLIOGRAFIA

- Accenture (2010). Next steps on the evolving journey to high performance in Social Security.
- American Institute for Research (2014) Process Evaluation of Zimbabwe's Harmonised Social Cash Transfer Programme. Washington DC. Handa S. and Seidenfeld D.
- Asian Development Bank (2010). 'Designing and implementing grievance redress mechanisms: a guide for implementors of transport projects in Sri Lanka.'
- Atanasio, O., L. Pellerano and S. Polania (2009). 'Building trust? Conditional Cash Transfers and Social Capital', Fiscal Studies 30(2):139–177.
- Barca, V. (2015) Grievance mechanisms for social protection programmes: stumbling blocks and best practice. UNDP-IPC One-Pager 320, Oxford Policy Management. Disponível *on-line*.
- Barca, V., Brook, S., Holland J. and Otulana M. (2015) Qualitative Research and Analysis of the Economic Impact of Cash Transfer Programmes in Sub Saharan Africa: Final Report. From Protection to Production (PtoP) project, FAO. Oxford Policy Management. Disponível *on-line*.
- Barca, V., Brook S. and Notosusanto S. (2012). Review of and Recommendations for Grievance Mechanisms for Social Assistance Programmes, Indonesia. Oxford Policy Management. Summary disponível *on-line*.
- Barca, V., Pellerano, L. and Jaakobsen, M. (2015b) How to use natural resource revenues to enhance demand for public services through social protection. Paper 5, Delivering on the promise: Leveraging natural resources to accelerate human development in Africa. Oxford Policy Management for ADB and Gates Foundation.
- Barca, V. and R. Chirchir (2016). Integrating data and information management for Social Protection: Social Registries, Integrated Beneficiary Registries and Virtual Registries. Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade in collaboration with Oxford Policy Management and Development Pathways.
- Barca, V., Hurrell, A., MacAuslan, I. Visram, A., and Willis J. (2010) Paying Attention to Detail: How to Transfer Cash in Cash Transfers. Oxford Policy Management working paper disponível *on-line*.
- Barrett S. and S. Kidd (2015). The design and management of cash transfer programmes. An overview. Materialien zur Entwicklungsfinanzierung KfW 01 January, 2015.
- Bassett L. And Blanco G. (2011) Control and Accountability in Conditional Cash Transfer Programs in Latin America and the Caribbean: Key Topics and Areas for Further Improvement. World Bank, Latin America and the Caribbean Region Social Protection Unit, October 2011.
- Bassett, L., Giannozzi, S. Pop, L. and D. Ringold (2012). Rules, Roles and Controls Governance in Social Protection with an Application to Social Assistance. Social Protection and Labor. Discussion paper No. 1206. Background Paper for the World Bank 2012–2022 Social Protection and Labor Strategy. Washington 2012.
- Bastagli F., Hagen-Zanker J., Harman L., Barca V. and Sturge G. (2016). Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features. Overseas Development Institute (ODI) and Oxford Policy Management (OPM).
- Benhassine N. Devoto F, Duflo E., Dupas P., Pouliquen V. (2015) Turning a Shove into a Nudge? A "Labeled Cash Transfer" for Education. American Economic Journal: Economic Policy, American Economic Association, vol. 7(3), pages 86-125.
- CALP (2013) Protecting Beneficiary Privacy: Principles and operational standards for the secure use of personal data in cash and e-transfer programmes.
- Child Protection Working Group (2014) Inter Agency Guidelines for Case Management & Child Protection: the role of case management in the protection of children, a guide for policy and programme managers and case workers. Available online.
- Commonwealth Ombudsman (2009). "Better Practice Guide to Complaint Handling". Disponível *on-line*.
- Daidone S., Pellerano L., Handa S. and Davis B. (2015). Is Graduation from Social Safety Nets Possible? Evidence from Sub-Saharan Africa. IDS Bulletin Volume 46 Number 2. Disponível *on-line*.
- Danish Refugee Council (2008) Complaints Mechanism Handbook. Disponível *on-line*.
- Duarte Gómez, M. B., Morales Miranda, S., Idrovo Velandia, A. J., Ochoa Marín, S. C., Bult van der Wal, S., Caballero García, M. and Hernández Ávila, M. (2004). Impact of Oportunidades on knowledge and practices of beneficiary mothers and young scholarship recipients: In Hernández Prado, B. and Hernández Ávila, M. (eds.) External Evaluation of the Impact of the Human Development Program Oportunidades. Mexico: National Institute of Public Health.

- Faite, O. (2015). Interview about INAS in Mozambique in 2015.
- FAO (2015) The State of Food and Agriculture 2015: Social Protection and Agriculture, Breaking the Cycle of Rural Poverty.
- FinMark Trust (2012). The Payment Experience Of Social Grant Beneficiaries. Report prepared for FinMark Trust by: Progressus Research Development Consultancy and Ros Gordon. Johannesburg 2012.
- Gelb A and Clark J (2012) 'Identification for Development: The Biometrics Revolution' Government of Kenya (2012). Kenya Social Protection Sector Review. June 2012. Nairobi 2012.
- Hosein, G. and Nyst, C. (2013) 'Aiding Surveillance: An exploration of how development and humanitarian aid initiatives are enabling surveillance in developing countries'; International Labour Organization (1998). Administration of Social security. Geneva 1998.
- ISPA (2016) What Matters in Social Protection Payment Delivery Mechanisms: A Guidance Note.
- Jones N. (2009) Promoting synergies between child protection and social protection in West and Central Africa. UNICEF and ODI. Disponível *on-line*.
- Keetie Roelen, Stephen Devereux, Abdul-Gafaru Abdulai, Bruno Martorano, Tia Palermo and Luigi Peter Ragno (2017) How to Make 'Cash Plus' Work: Linking Cash Transfers to Services and Sectors. Office of Research - Innocenti Working Paper. Disponível *on-line*; then hyperlink it to this web address <<https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/IDS%20WP%205.pdf>>.
- Lindert K. (2016) SSN delivery systems and the challenges of scaling up programs and the integration of systems. World Bank Social Safety Nets Core Course, April-May 2016, PPT.
- Niño-Zarazúa, M, Barrientos A, Hulme D., and Hickey S (2010). Social Protection in Sub-Saharan Africa: Will the Green Shoots Blossom? Brooks World Poverty Institute Working Paper 116, University of Manchester, Manchester, U.K.
- O'Brien C., Hove F. and Smith G. (2013) Factors affecting the cost-efficiency of electronic transfers in humanitarian settings. Cash Learning Partnership (CALP), with Oxford Policy Management. Disponível *on-line*.
- Oxford Policy Management (2015) HSNP Phase 2 evaluation Special Themes Report: Rights Committee Review. September 2015. Oxford Policy Management. Disponível *on-line*.
- Oxford Policy Management (2015b) DFID Shock- Responsive Social Protection Systems research, Working paper 1: Conceptualising Shock-Responsive Social Protection. Mefalopoulos, Paolo. 2008. Development Communication Sourcebook—Broadening the Boundaries of Communication. Communication in Economic Development. Washington, DC: World Bank.
- Ministry of Labour and Social Services Zimbabwe (2010). Design of the Zimbabwe Harmonized Social Cash Transfer Programme. Available online.
- Mwasiagi (2016) Strengthening the cash transfer payment systems in Kenya. UNDP-IPC One Pager, March 2016. Disponível *on-line*.
- Pellerano L. and Barca V. (2014) Does one size fit all? The Conditions for Conditionality in Cash Transfers. Oxford Policy Management Working Paper. Disponível *on-line*.
- Pellerano L., Moratti M., Jakobsen M., Bajgar M. and Barca V. (2014) Lesotho Child Grant Programme Impact Evaluation final report. Oxford Policy Management. Disponível *on-line*.
- Roelen K., Long S. and Edstrom J. (2012). Pathways to protection – referral mechanisms and case management for vulnerable children in Eastern and Southern Africa
- Lessons learned and ways forward. IDS Centre for Social Protection. Disponível *on-line* <<https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/IDS%20WP%205.pdf>>.
- Sabates Wheeler R. and Devereux S. (2011) Transforming Livelihoods for Resilient Futures: How to Facilitate Graduation in Social Protection Programmes. Future Agricultures and IDS Centre for Social Protection. Disponível *on-line*.
- Samson M. (2015) Exit or Developmental Impact? The Role of 'Graduation' in Social Protection Programmes. IDS Bulletin, 46: 13–24.
- Samson, M. van Niekerk, I. and K. Mac Quene (2010). Designing and Implementing Social Transfer Programs Second edition. Cape Town. Disponível *on-line*.
- Schuring, E. (2010). Conditions, Conditionality, Conditionalities, Responsibilities – Finding Common Ground. Maastricht Graduate School of Governance Working Paper. Available online. Smith G., MacAuslan I., Butters S. and Tromme' M. (2011) New technologies in cash transfer programming and humanitarian assistance. Concern Worldwide, Oxford Policy Management (OPM) and the Partnership for Research in International Affairs and Development (PRIAD). Disponível *on-line*.



Socialprotection.org (2016) Webinar on 'Access to and Dissemination of Information within the Bolsa Familia Programme' (recording here, PPT here).

South African Social Security Agency (2012). The Reregistration process. Presentation disponível *on-line*.

UNICEF Malawi (2012) Lessons Learned: Findings from the Design Phase of the Child Protection Case Management in Malawi, Building Blocks of a Successful Child Protection System.

Wakadha et al. (2013). The feasibility of using mobilephone based SMS reminders and conditional cash transfers to improve timely immunization in rural Kenya. *Vaccine*, Volume 31, Issue 6.

World Bank (2012) Designing and implementing a rural safety net in a low income setting. Lessons Learned from Ethiopia's Productive Safety Net Program 2005–2009.

World Bank Safety Nets How To Note: Enrolment.

World Bank Safety Nets How To Note: Making Payments.

World Bank Safety Nets How To Note: Audit & Control.

World Bank Safety Nets How To Note: Communications.

World Bank Safety Nets How To Note: Beneficiary Outreach.

World Bank Safety Nets How To Note: Program Exit.

World Bank Safety Nets How To Note: Graduation.

World Bank Social Accountability e-guide: Formal Grievance Redress Mechanisms.

Zimmerman (2014) Electronic G2P Payments: Evidence from Four Lower Income Countries. GGAP Focus Note. Disponível *on-line*.

Disponível *on-line* at <<http://www.cashlearning.org/downloads/minimum-contract-requirements-with-an-e-transfer.pdf>>.

Leitura adicional

Pagamentos

Barca, V., Hurrell, A., MacAuslan, I., Visram, A. & Willis, J. (2013). Paying attention to detail: how to transfer cash in cash transfers. *Enterprise Development and Microfinance*, 24 (1), 10-27. Disponível *on-line*.

ISPA (forthcoming) What Matters in Social Protection Payment Delivery Mechanisms: A Guidance Note.

O'Brien, Hove and Smith (2013) Factors affecting cost efficiency of electronic Cash Transfers in humanitarian programmes.

Smith et al (2011) New technologies in cash transfer programming and humanitarian assistance.

Smith et al (2011) New technologies in cash transfer programming and humanitarian assistance.

World Bank Safety Nets How To: Making Payments.

Zimmerman (2014) Electronic G2P Payments: Evidence from Four Lower Income Countries.

Retirada e graduação

IDS Bulletin, Volume 46, issue 2 (2015). Graduating from Social Protection? All articles disponível *on-line*.

World Bank Safety Nets How To: program Exit.

World Bank Safety Nets How To: Graduation.

Reclamação e recurso

Barca, V., Brook S. and Notosusanto S. (2012). Review of and Recommendations for Grievance Mechanisms for Social Assistance Programmes, Indonesia. Oxford: Oxford Policy Management. Summary. Disponível *on-line*.

Barca (2015) Grievance mechanisms for social protection programmes: stumbling blocks and best practice. UNDP/IPC One-Pager.



Danish Refugee Council (2008) Complaints Mechanism Handbook.

World Bank How to Note: Audit & Control.

World Bank Social Accountability e-guide: Formal Grievance Redress Mechanisms.

Gestão de casos e ligações

Child Protection Working Group (2014) Inter Agency Guidelines for Case Management & Child Protection: the role of case management in the protection of children, a guide for policy and programme managers and case workers.

Jones N. (2009) Promoting synergies between child protection and social protection in West and Central Africa. UNICEF and ODI. Disponível *on-line*.

Roelen K., Long S. and Edstrom J. (2012). Pathways to protection – referral mechanisms and case management for vulnerable children in Eastern and Southern Africa: Lessons learned and ways forward. IDS Centre for Social Protection. Disponível *on-line*.

Keetie Roelen, Stephen Devereux, Abdul-Gafaru Abdulai, Bruno Martorano, Tia Palermo and Luigi Peter Ragno (2017) How to Make 'Cash Plus' Work: Linking Cash Transfers to Services and Sectors. Office of Research - Innocenti Working Paper <<https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/IDS%20WP%205.pdf>>.

UNICEF Malawi (2012) Lessons Learned: Findings from the Design Phase of the Child Protection Case Management in Malawi, Building Blocks of a Successful Child Protection System.

Estabelecimento, monitoria e aplicação dos condicionalismos

Pellerano L. and Barca V. (2014) Does one size fit all? The Conditions for Conditionality in Cash Transfers. Oxford Policy Management Working Paper. Disponível *on-line*. See also related UNDP-IPC one-pager.

Samson, M. van Niekerk, I. and K. Mac Quene (2010). Designing and Implementing Social Transfer Programs. Second edition. Cape Town. Chapter 9 on designing Conditional schemes.

Schuring, E. (2010). Conditions, Conditionality, Conditionalities, Responsibilities – Finding Common Ground. Maastricht Graduate School of Governance Working Paper. Disponível *on-line*.

Divulgação do programa e comunicações

Mefalopulos, Paolo. 2008. Development Communication Sourcebook—Broadening the Boundaries of Communication. Communication in Economic Development. Washington, DC: World Bank. World Bank Safety Nets How To: Communications World Bank Safety Nets How To: Beneficiary Outreach.

World Bank Safety Nets How To: Communications.

World Bank Safety Nets How To: Beneficiary Outreach.



CURRÍCULO VISÃO GERAL

O Pacote de Aprendizagem TRANSFORMAR

é organizado com base numa estrutura modular, e reflecte os alicerces fundamentais de um sistema de protecção social holístico e interdependente.

Os módulos da TRANSFORMAR que estão actualmente disponíveis são apresentados abaixo.

Outros módulos estão em desenvolvimento e serão adicionados ao currículo.

LEG	Quadros Legais
S&I	Seleção e Identificação
ADM	Sistemas de Gestão e Implementação
COO	Coordenação
GOV	Governança, Instituições e Estrutura Organizacional
SIG	Sistemas de Informação para Gestão e abordagem para a Integração de Dados
FIN	Financiamento e Gestão Financeira
M&A	Monitoria e Avaliação

Todos os materiais da TRANSFORMAR estão disponíveis em:

<http://socialprotection.org/institutions/transform>

O QUE É TRANSFORMAR?

TRANSFORMAR é um pacote de aprendizagem inovador na administração de sistemas nacionais de protecção social básica em África. O principal objectivo do TRANSFORMAR é construir pensamento crítico e reforçar as capacidades dos decisores políticos e profissionais aos níveis nacional e descentralizado com vista a melhorar a concepção, a eficácia e a eficiência dos sistemas de protecção social. TRANSFORMAR visa não apenas transmitir conhecimentos mais avançados que sejam adequados aos desafios enfrentados pelos países da região, mas também para incentivar os aprendizes a assumir a liderança da mudança e transformação dos sistemas de protecção social definidos a nível nacional.

POR QUE TRANSFORMAR?

Existem muitos currículos de formação no domínio da protecção social e, portanto, ideias, conceitos, abordagens e técnicas fundamentais são acessíveis. Não obstante isso, instituições e indivíduos debatem-se com a complexidade do desenvolvimento de um sistema de protecção social abrangente e amplo.

Esta complexidade exige uma abordagem transformacional de ensino e partilha de conhecimentos. Todavia, ela está longe de ser suficiente para transmitir conhecimento, colocar ideias nas cabeças das pessoas. Exige que os aprendizes lidem com as características da complexidade, a fim de estimular a criatividade, apreciar a diversidade e a singularidade, para que sejam envolvidas como um elemento-chave da apropriação – elementos que são pelo menos tão importante como conhecimento factual em si. Este pacote de aprendizagem visa exactamente isso: TRANSFORMAR!

Todos os materiais da TRANSFORMAR, incluindo este manual, estão registrados sob a licença *Internacional Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 NonCommercial*. Para ver uma cópia desta licença, visite: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>>.

Contate a iniciativa TRANSFORMAR em: transform_socialprotection@ilo.org

ou visite <http://socialprotection.org/institutions/transform>

TRANSFORMAR FOI DESENVOLVIDO A PEDIDO DA UNIÃO AFRICANA



UMA INICIATIVA INTER-AGÊNCIAS
PROMOVIDA EM ÁFRICA POR



International
Labour
Organization

unicef 
for every child



Empowered lives.
Resilient nations.

FINANCIADA POR

 **Irish Aid**
Rialtas na hÉireann
Government of Ireland



PARCEIROS DA TRANSFORMAR



ITC 
International Training Centre


socialprotection.org



